





PRINCIPJ
FONDAMENTALI

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

ONDE TESSERNE LE INSTITUZIONI

DI

GIO. D. ROMAGNOSI

MILANO
DA CESARE ORENA NELLA STAMPERIA MALATESTA
1814

PRINCIPJ FONDAMENTALI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO.

LIBRO I.

DELL' AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DIETRO CIO' CHE PUO' ESSERE.

CAPO I. Caratteri distintivi.

§. I.

L'amministrazione pubblica considerata nella sua realità, cioè fatta astrazione dalle persone che governano, altro non è che » quella serie di azioni interessanti » tutta una società politica, eseguite per autorità » sovrana o propria o delegata sopra le materie appartenenti ed interessanti tutto il corpo politico o » la sovranità medesima. «

In questo senso *amministrare* egli è lo stesso che governare; epperò il governare considerato come funzione *esecutiva* sarà » esercitare per autorità sovrana o propria o delegata quella serie di azioni » interessanti il corpo politico, o il principato a nor-

» ma dei rapporti della cosa pubblica. » In questo senso spesso nelle nostre leggi si assume il nome di pubblica amministrazione, e dicesi spesso *regolamento di pubblica amministrazione* per indicare, ch' esso viene emanato dal potere esecutivo.

§. II.

L' idea della *cosa pubblica* si forma astraendo l' interesse comune a tutto il corpo, da quello che dicesi privato.

Considerando questo interesse pubblico in un sol concetto suo proprio, e costituendolo come *fine* delle operazioni dell' autorità imperante, ne nasce un sistema di mezzi, e quindi di azioni relative al proposto fine. Questo sistema di mezzi e di azioni viene determinato dalle esigenze permanenti o transitorie di questo pubblico, tanto per procurare un bene, quanto per allontanare un male.

§. III.

La *ragion pubblica* pertanto sarà » il sistema » necessario delle cose, e delle azioni in quanto viene » determinato dall' interesse di tutto il corpo politico. «

L' interesse formane il fine o l' intento. L' unione e la subordinazione dei mezzi ne forma l' ordine e il sistema. Questa ragion pubblica forma propriamente la prima regola della pubblica amministrazione. Essa detta

la legge che determina la ragion pubblica positiva per chi comanda, e per chi serve. Essa fissa gli oggetti delle attribuzioni.

§. IV.

Ma se la pubblica amministrazione consiste in una serie di azioni (§. I.), dunque essa è essenzialmente *attiva*. Se poi è sottomessa a certe regole positive ossia a leggi (§. III.), essa è essenzialmente *esecutiva*. Se finalmente non appartiene a verun privato, ma alla sola pubblica autorità (§. I.), essa è essenzialmente *governativa*.

§. V.

In questo senso pertanto l' amministrazione pubblica sarà distinta dalla pura *legislazione* di ragion pubblica; nella stessa maniera che vien distinta la norma di agire dall' azione, il precetto dall' esecuzione, il comando dall' ubbidienza.

Parimenti considerando, che la serie degli atti che compongono la pubblica amministrazione deve essere diretta necessariamente tanto dal principe, quanto dai magistrati destinati dalla costituzione e dai regolamenti organici, ne risulterà che l' amministrazione pubblica, senza alcuna astrazione e considerata nella sua concreta esistenza, consisterà nell' » azione del » governo, ossia dei pubblici funzionarj tanto in re-

„ lazione ai loro superiori ed eguali, quanto in rela-
„ zione ai loro amministrati, onde far procedere la
„ cosa pubblica giusta le norme legalmente stabilite. "

In questo senso propriamente la denominazione di pubblica amministrazione vien presa allorchè si disputa delle competenze.

§. VI.

Le norme, delle quali parliamo, debbono necessariamente statuire sopra due *oggetti*. Il primo si è *l'interesse* pubblico considerato rispetto alla nazione, e fatta astrazione dalle operazioni necessarie dei funzionarj incaricati della direzione o della sorveglianza della cosa pubblica. Il secondo si è la *maniera* prescritta agli stessi funzionarj onde agire in vista dell'autorità loro delegata dal governo, avuto riguardo al fine della cosa pubblica.

Questa distinzione vien confermata da una decisione reale presa nel Consiglio di Stato in una questione tra il Demanio e Francesco Bogliacco del 5 dicembre 1810 riportata nel Giornale di giurisprudenza universale tom. V. pag. 257 al 268. Nei motivi di detta decisione contemplandosi la pubblica amministrazione nelle viste antecedenti del legislatore, si distingue opportunamente l'uno oggetto dall'altro, talchè quando si contempla il solo fine della cosa pubblica le disposizioni della legge diconsi piuttosto di *ragion*

pubblica, che di amministrazione pubblica: allorchè poi si contemplano le incumbenze dei funzionarj pubblici, ai quali vien comandato dalla legge di procedere piuttosto in una tale maniera, che in una tal' altra, le disposizioni suddette diconsi *di* pubblica amministrazione.

Con ciò concordano i caratteri principali dell' atto amministrativo disegnati dal sig. Merlin, e quelli degli affari amministrativi sanzionati dal decreto di governo dell' impero francese 2 germile anno V. Il primo, cioè il sig. Merlin definisce l' atto amministrativo essere » un' ordinanza, una decisione dell' autorità amministrativa o un atto, un fatto dell' amministratore, che si riferisce alle sue funzioni. [V. Repert. di questo tom. 1. pag. 65. verb. *act. administr.*]

Nel detto decreto poi 2 frimale anno V. si dichiara quanto segue » Nella classe degli affari amministrativi si collocano naturalmente tutte le operazioni che si *eseguiscono* dietro gli ordini del governo da' suoi agenti immediati sotto la sua sorveglianza, e con fondi somministrati dal tesoro pubblico. «

Osservando attentamente la natura, e la qualità delle cose inserite nei due passi recati, si trova che essendo esse o un giudizio, o un ordine, o un fatto di un pubblico amministratore relativo alle sue funzioni, e necessariamente subordinato alla legge precedente, si concentra la considerazione alle sole *opera-*

zioni esecutive dell' incaricato del governo, e si fa astrazione dagli atti che eseguir debbono i cittadini, o dalla materia sulla quale gli amministratori stessi giudicano, comandano, o debbono provvedere.

Capo II. Podestà.

§. VII.

Premesse queste nozioni sul precipuo carattere specifico o distintivo della pubblica amministrazione, passiamo oltre. La prima condizione annotata si è che essa venga eseguita per sovrana autorità propria o altrui. (§. I.) Con ciò vengono indicate le due parti massime della pubblica amministrazione ne' suoi rapporti alle persone che ne sono incaricate. Perocchè altra è l' amministrazione *riservata* al re come primo amministrator dello Stato, ed altra è quella che vien *delegata* alle magistrature ed ai ministeri. Parlando esattamente, l' autorità esecutiva considerata come parte della sovranità risiede presso quel solo nel quale le costituzioni la collocarono. Per conseguenza se viene l' esercizio dell' amministrazione affidato in parte alle magistrature, ciò non può essere che in forza di *delegazione*, rimanendo sempre l' autorità sovrana presso il re per diritto proprio ed inalienabile. La delegazione fu necessaria per la moltiplicità degli affari che il pro-

gresso e lo sviluppamento dello stato conducono; di maniera che in un piccolo stato ancor rozzo e semplice la giudicatura, e il buon governo vengono disimpegnati immediatamente dal re in persona. Tutte le storie antiche dell'Europa, e tutte le relazioni dei viaggi fuori d'Europa ci presentano esempj, in cui tutti i poteri governativi vengono esercitati dal capo dello stato immediatamente. Oggetto di queste instituzioni si è soltanto l'amministrazion *delegata*.

§. VIII.

Postochè l'autorità del pubblico magistrato è una *emanazione* legittima della sovranità, e l'esercizio della medesima considerar si deve come l'azione stessa del governo spiegata col mezzo della persona da lui delegata, sempre però soggetta alle leggi, ne nasce la conseguenza, che il detto magistrato o funzionario sostiene tre relazioni contemporanee:

1.ª Verso il sovrano,

2.ª Verso gli amministrati,

3.ª Verso ogni altro funzionario.

Sotto la 1.ª egli adempie un *dovere*, o a dir meglio una servitù, per cui dicesi: *servire il governo*: sotto la 2.ª egli esercita un diritto, o a dir meglio una podestà sui cittadini: sotto finalmente la 3.ª egli esercita un'autorità *speciale* a lui esclusiva, colla qua-

le, se non può comandare all'altro funzionario indipendente, può ciò non ostante pretendere di non essere turbato nell'esercizio della propria autorità; e può eziandio talvolta esigere la cooperazione dell'altro funzionario per quella colleganza che è indispensabile alla vita ed al buon ordine complessivo dello stato.

L'autorità del funzionario in quanto si considera propria di lui, ed indipendente da quella di un altro, dietro il disposto della legge riceve il nome di *attribuzione propria.*

La *competenza* abbraccia tutte e tre le relazioni testè ricordate. Essa per altro, considerata nella sua natura e nel suo concetto logico, viene determinata da un paragone fra i termini della legge costituente il poter delegato, e l'esercizio pratico degli atti delegati nel costituire il potere medesimo. Nell'affermare o negare la competenza la mente nostra fa un paragone, nel quale da una parte consulta la disposizion della legge che stabilì i doveri e i poteri del magistrato; e dall'altra esamina la conformità o difformità degli atti del magistrato o del funzionario col disposto della legge medesima. Se, per ipotesi, li trova conformi pronuncia *esistere la competenza*; quando li trova o li figura difformi pronuncia esistere l'incompetenza.

La competenza pertanto, presa come qualità astratta, altro non è che » la conformità della podestà o del » di lei esercizio appartenente ad un dato funzionario » colle leggi costituenti la podestà medesima. «

La competenza considerata come potere sarà » la » facoltà di esercitare un' autorità conferita a norma » delle leggi attributive l' autorità medesima. «

L' incompetenza sarà » la difformità, o contrarietà di questa podestà, e degli atti di lei colle leggi « suddette. «

§. IX.

Nell'incompetenza per altro, di cui parliamo, quì non si deve comprendere l' usurpazione assoluta di potere che facesse un privato, arrogandosi facoltà riservate al governo: questo sarebbe un formale delitto, come per esempio, quello del carcere privato, quello di farsi giustizia di propria mano, ed altre azioni simili.

§. X.

Sopra abbiam distinto tre relazioni, le quali il magistrato e funzionario contemporaneamente sostiene, cioè verso i superiori: ossia il governo verso i suoi eguali, ossia gli altri funzionarj della sua gerarchia, o di altre gerarchie; la terza verso gli inferiori ossia gli amministrati (§. VII. VIII.) La incompetenza si verifica in tutte e tre le relazioni suddette, e viene punita dalla legge. La prima incompetenza si verifica allorchè si usurpa il potere legislativo sia dal Giudice, sia dal funzionario amministrativo, facendo regolamenti, o ordinanze regolamentari, senza l' autorizzazione

espressa della legge. A questa specie di incompetenza alludono l'art. v. del codice Napoleone rischiarato da' suoi motivi, e gli articoli 127 al 131 del cod. pen.

Parimenti ogni magistrato o pubblico funzionario essendo essenzialmente *suddito* della legge, e mero esecutore della medesima, viola la propria competenza nei rapporti della sovranità, *ricusando* o anche *esitando* di ubbidir alla legge. Questa specie di incompetenza viene contemplata e punita dagli articoli 120 e seguenti del codice penale dove tratta delle coalizioni de funzionarj pubblici, e del loro rifiuto o deliberazione se si debba o no eseguire un data legge?

§. XI.

Segue l'incompetenza, ossia meglio l'eccesso di potere fra i funzionarj. Questa si verifica coll' usurpare un potere riservato ad un altro funzionario, o gerarchia diversa, ed allora merita propriamente il nome di *eccesso di potere*. Su di questo si parlerà più ampiamente nel progresso di queste istituzioni. Questa specie d'incompetenza fra eguali viene espressamente contemplata e punita dagli articoli 127 al 131 del codice penale, nei quali contempla le scambievoli usurpazioni di poteri fralle autorità amministrative e giudiciarie, e regola pure i doveri ed i diritti nel conflitto scambievole delle rispettive giurisdizioni.

§. XII.

Subalterna a questa specie d'incompetenza, o a dir meglio, all'eccesso di potere avvi l'incompetenza propriamente detta *di giurisdizione*. Questa si verifica entro i gradi della stessa gerarchia, come sarebbe fra un giudice ed un tribunale, fra un tribunale ed una corte: parimenti fra un funzionario o un corpo amministrativo, ed un altro funzionario od altro corpo amministrativo, come fra un perfetto ed un consiglio di prefettura, fra questi ed il consiglio di stato. Questa specie di incompetenza riceve propriamente il nome di incompetenza di *giurisdizione* a differenza dell'incompetenza per eccesso di potere, la quale riceve propriamente il nome d'incompetenza *di attribuzione*.

§. XIII.

Segue finalmente la terza relazione cioè tra il funzionario pubblico e gli amministrati. Questa specie d'incompetenza si verifica allorchè il giudice od il funzionario amministrativo o nega l'esercizio del potere a lui commesso nei casi nei quali la legge lo obbliga a prestarlo o per il pubblico, o per il privato interesse: ovvero si disimpegna dall'amministrar giustizia o di provvedere, rimettendo indebitamente l'affare ad altra autorità. Questa specie di incompetenza viene particolarmente contemplata dall'articolo 15 §. 4 del codice di procedura penale.

§. XIV.

Ciò premesso, passiamo ora al *personale* dei pubblici amministratori. Sotto questa denominazione per ora si comprendono le rubriche perpetue contemplate dalle leggi, e dai regolamenti relativamente alle qualità personali, ed ai requisiti dei funzionarj pubblici ad oggetto di adempiere convenientemente alle loro funzioni. Questa parte di legislazione comunemente si suole riferire alla parte organica dell' amministrazione. Questi requisiti organici si possono ridurre ai seguenti capi, cioè.

I. L' *abilitazione*. Sotto di questa rubrica cadono le seguenti rubriche riguardanti.

a) La *capacità* ad essere nominato al dato ministero, alla data magistratura, o al dato impiego risultante dalle qualità civiche, civili, o di famiglia, ovvero da una data posizione gerarchica, o dal dato grado di studj e di pratica del funzionario elegibile. La compatibilità, o l'incompatibilità di certe funzioni cade in questa parte.

b) Le *forme* della nomina, e gli atti precedenti al possesso della carica o dell' impiego.

c) Gli ostacoli, o impedimenti onde continuare in una data carica, ministero, o impiego, e quindi le cause della sospensione o rimozione.

II. L'*assegnazione delle attribuzioni*. Sotto di que-

sta rubrica cadono gli oggetti principali, ai quali il pubblico funzionario deve in vigore del suo ufficio soddisfare. Quì convien richiamare quanto sopra fu detto sulla triplice relazione di ogni funzionario, e sulle competenze. [§. VII. X.] L'indicazione particolare delle attribuzioni viene opportunamente eseguita nel trattare in particolare delle gerarchie amministrative.

III. Le *onorificenze*. Sotto di questa rubrica cadono le disposizioni riguardanti:

a) I distintivi esterni dalla carica, o tutto il corredo che serve di decoro alla medesima; nel che si comprendono i titoli, l'abito di cerimonia, il seguito ec.

b) Tutta la materia delle precedenze gerarchiche nell'esercizio delle pubbliche funzioni.

c) Tutti gli onori civili e militari, che competono alla rispettiva carica; locchè è compreso sotto l'unica rubrica del cerimoniale.

IV. *L'ordine interno*. Sotto di questa rubrica sono compresi:

a) L'organizzazione interna dei rispettivi ufficj, spettanti alla data magistratura o carica, la qualità, il numero, e le funzioni degli impiegati.

b) L'ordine dei lavori pel disimpegno degli affari, per la corrispondenza ufficiale, e per ogn'altro oggetto d'ufficio.

V. Le *spese interne*. Sotto di questa rubrica si comprendono

a) L'assegno degli appuntamenti personali dei rispettivi funzionarj ed impiegati.

b) L'assegno delle altre spese d'ufficio.

c) L'ispezione per l'erogazione dell'assegno suddetto, e quindi l'ordine della contabilità interna.

VI. Le *relazioni gerarchiche*. Sotto questa rubrica cadono la disposizioni organiche riguardanti la corrispondenza colle rispettive autorità sì della propria gerarchia, che delle altre per quanto spetta alla competenza, ed alle necessarie relazioni ufficiali.

VII. La *garanzia costituzionale*. Sotto di questa rubrica si abbraccia:

a) L'inviolabilità del funzionario pubblico per certe funzioni, o per l'esercizio delle medesime in quanto non danno risponsabilità.

b) Il foro privilegiato per tutti i fatti, che danno risponsabilità per l'esercizio delle proprie funzioni.

c) La procedura autorizzata, ossia con precedente autorizzazione a tradurre in giudizio, o assolutamente per tutti i fatti d'un funzionario pubblico, o soltanto relativamente a certi fatti relativi all'esercizio delle sue funzioni.

Queste sono le rubriche perpetue, alle quali si può ridurre ogni disposizione di leggi, e di regolamenti riguardanti il personale della pubblica amministrazione.

§. XV.

Seguono ora le *norme*, colle quali si deve far procedere la pubblica amministrazione. Postochè ogni pubblico amministratore è suddito della legge, applicator della medesima, e rispettar deve le competenze altrui [§. x.], ne segue necessariamente che la regola della sua amministrazione sta nel cod. amministrativo, ossia nelle leggi e nei regolamenti riguardanti la ragione amministrativa. Ma siccome è cosa impossibile, che le leggi abbiano provveduto a tutti i casi occorrenti, segnatamente in una materia come questa tanto moltiforme e tanto variabile; così ne segue, che l'amministratore deve necessariamente ricorrere al pari del giureconsulto all'interpretazione della volontà e della mente direttrice del legislatore, mediante tutti i noti artificj dell'interpretazione legislativa: in mancanza poi di un lume di autorità positiva deve ricorrere ai principj della ragion pubblica naturale, come il giudice deve ricorrere ai principj della naturale equità in mancanza di leggi positive, o di induzione legittima dalle leggi positive, come richiede l'art. 4 del cod. Nap. interpretato co'suoi motivi.

Ciò posto, si può domandare quale sia il principio fondamentale per naturale pubblico diritto di-

rettivo della pubblica amministrazione? Facile è la risposta a questa domanda. Come il principio fondamentale direttivo della ragion civile si è » *pareggiar fra » i privati l'utilità mediante l'inviolato esercizio della » comune libertà.* « Così nella ragione amministrativa il principio fondamentale si è » *ottenere la maggiore » prosperità, e sicurezza pubblica interna ed ester- » na, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà » e libertà.* « Questa regola è invariabile per l'esercizio della pubblica amministrazione quand'anche ciò importi il sagrificio della privata proprietà e libertà; avvegnachè il sagrificio non è che apparente, ed il suo risultato porta un ampio compenso alla proprietà e libertà, la quale non si sviluppa, non si estende, non apporta tutto il suo bene, che mediante la società, e le funzioni pubbliche della società.

§. XVI.

Da ciò ne viene la seconda regola pratica direttrice dell'amministrazione pubblica nel caso del *conflitto* degli interessi del privato con quelli del pubblico. La regola direttrice dell'amministrazione in questo conflitto si è » *far prevalere la cosa pubblica alla » privata entro i limiti della vera necessità.* « Lo che è sinonimo di » *far prevalere la cosa pubblica alla » privata col minimo possibile sagrificio della privata » proprietà e libertà.* «

Quì la prevalenza della cosa pubblica alla privata non colpisce il fine o l'*effetto*, ma il semplice *mezzo*. Quando prevale la cosa pubblica il circolo dell' utilità abbraccia le relazioni pubbliche: quando predomina la privata, questo circolo abbraccia soltanto le relazioni private. Ma l'effetto esser non può che il maggior bene privato; perocchè in tesi generale: l'uomo non deve servire all'uomo, ma alla necessità della natura, ed al proprio meglio. Un esempio schiarisce questo pensiero: quando il padre di famiglia dopo un anno di carestia distribuisce il proprio pane più piccolo, che nell'anno antecedente per risparmiare la semente per l'anno venturo, offre l'esempio del sagrificio, che far si deve del bene privato al pubblico. Egli è vero, che si ottiene in presente una minor soddisfazione e si verifica un sagrificio, ma esso viene compensato dalla condizione futura, la quale non si potrebbe ottenere senza il sagrificio presente. Invece si apporterebbe senza di questo sagrificio un male assai maggiore, ed anzi una vera calamità. Se dunque egli è vero che si deve scegliere un minor male per evitarne un maggiore, ed i calcoli dell'utilità devono essere regolati dall'antiveggenza, di leggieri si vede, che il preteso sagrificio in ultima analisi non è arbitrario, ma necessario, talchè l'uomo non serve all'uomo, ma alla necessità della natura e al proprio meglio.

Senza di questa regola limitatrice e regolatrice,

non si trova più punto d'appoggio, nè confine onde arrestare l'arbitrario e fissare qualche regola alla pubblica amministrazione: nella stessa guisa, che rotto il principio dell'equità, ossia dell'eguaglianza dei diritti civili, ne'quali in sostanza consiste la giustizia, convien cadere nell'estremo opposto del diritto del più forte, che è un assurdo in termini, val a dire nel solo esercizio arbitrario della forza.

§. XVII.

Tutte le funzioni della pubblica amministrazione considerata in relazione ai loro effetti proprj ed immediati, si riducono alla *gestione* ed alla *giustizia*.

Quì la parola *giustizia* non viene impiegata nè per indicare quella relazione logica di conformità che nasce dal paragone di una cosa o di un'azione colla sua norma, nè per indicare quella virtù morale, per la quale si dà a ciascuno il suo: ma bensì per significare l'esercizio di quella parte di sovranità, per la quale si decidono le contese e si applicano le pene dietro il disposto della legge. In breve quì si vuol significare la *podestà di giudicare* presa in tutta la sua estensione. L'esercizio di questa podestà forma un ramo precipuo della pubblica amministrazione.

All'amministrazione presa in senso stretto, ossia alla gestione appartengono le così dette *nozioni economiche*, ossia quelle determinazioni, ordinanze, e

provvidenze esecutive, che i funzionarj prendono o di moto proprio o per ordine superiore negli affari loro affidati.

Alla giustizia appartengono le *decisioni* propriamente dette, le quali vengono pronunciate con cognizione di causa, e specialmente nel contenzioso sia civile sia amministrativo. Le nozioni economiche sono rivocabili dalla stessa autorità da cui emanarono. Le decisioni in contenzioso sono irrevocabili tanto dai tribunali ordinarj, quanto dagli amministrativi che le pronunciarono, e invece sono riformabili dalle autorità superiori.

§. XVIII.

Il principio fondamentale, che stabilisce il *personale* di queste due parti d'amministrazione si è quello, che fu proclamato da S. M. nella seduta reale del giugno 1805 in Milano, cioè che » l'amministrare è il fatto di un solo; il giudicare è il fatto « di molti. » L'unità diffatti e la rapidità dell'esecuzione in oggetti importanti la cosa pubblica, e spesso urgenti, non può comportare i ritardi d'una discussion contenziosa e collegiale. Viceversa dove si tratta di togliere definitivamente un diritto al pubblico o al privato, o di irrogare una pena, è necessaria la maggior rettitudine dei giudizj, e quindi i maggiori lumi di mente, la maggior imparzialità di cuore nei giudici, e una matura discussione nelle deliberazioni: lo che non si può d'ordinario ottenere da un sol uomo; epperò ragion voleva che il giudicare fosse il fatto di molti.

Ma sebbene l'amministrazione presa in stretto senso sia soggetta alle leggi e tutta esecutiva; ciò nonostante può o per isbaglio o per mala volontà dell'amministratore importare lesione alla cosa pubblica o privata, e spesso deve cessare per mancanza di causa. Per la qual cosa i di lei atti non potevano essere definitivi, come quelli della giustizia. Senza di ciò sarebbe stata avventurata o alla precipitanza di giudizio, o alla mancanza dell'amministratore la sorte delle proprietà, o della libertà privata, o quella del pubblico interesse.

Da ciò ne seguono i seguenti canoni, cioè:

1.° Che le nozioni tutte economiche sono esecutorie, salvo sempre il diritto di chiunque ha interesse.

2.° Che sono di loro natura rivocabili dalla stessa autorità, che le emanò.

3.° Che in caso di rifiuto è sempre aperto il ricorso alle autorità superiori.

Capo IV. Distinzioni emergenti dalla natura delle funzioni, dalla divisione dei poteri, e dalla natura delle relazioni.

§. XIX.

Passiamo alla parte principale dell'amministrazione che fu appellata *gestione*. Essa si può distinguere in *dispo-*

sitiva e *tutelare*. La prima ha per oggetto la *conservazione* diretta. Essa ha luogo in tutte quelle cure immediate, e in tutte quelle opere e provvidenze, le quali sono invocate dal pubblico bisogno, e che ricercano l'opera attiva del pubblico funzionario. Tali sono, per esempio, le provvidenze per la sussistenza, per l'educazione, pel commercio, per le comunicazioni ec. La seconda cioè la *tutelare* ha per suo oggetto immediato la conservazione indiretta, ossia la *incolumità*. Tali sono, per esempio, le provvidenze per mantenere la sanità, la tranquillità, la sicurezza, e per garantire dalle calamità, dalle soperchierie, e dalla mal' opera degli uomini. Questa parte riceve il nome di *pubblica tutela*. Gli atti relativi dell' autorità competente chiamansi atti di autorità tutoria. La giustizia in ampio senso appartiene alla tutela pubblica. Ma quella, di cui parliamo quì, non abbraccia il contenzioso che è il carattere distintivo della giustizia.

§. XX.

È cosa importante il ben distinguere i caratteri di ogni parte subalterna della pubblica amministrazione, e di fissarne l'intento proprio, onde non attribuire agli atti rispettivi una autorità eccedente i giusti confini. La regola fondamentale su di questo proposito si è che » l'autorità e la forza obbligatoria di qualunque funzione o atto amministrativo non può ecce-

» dere l'*intento* immediato, per il quale l'atto o la » funzione furono stabiliti dalla legge « Così per esempio l'autorizzazione a stare in giudizio accordata ad un corpo tutelato, o l'approvazione data dallo stesso re ad un contratto o ad una transazione, non trae seco la cognizione del merito, nè decide cosa alcuna, ma opera soltanto la integrazione di persona, e rende l'atto simile a quella d'una persona *suis juris*, senza precludere l'adito ad agire od eccepire sul merito a chiunque possa aver interesse, come fu dichiarato da parecchj decreti sovrani.

La prima regola pertanto per determinare la specie ed i confini delle diverse attribuzioni sarà » determinare » precisamente *l' intento immediato* voluto dalla legge » nell'ordinare quel tal'atto, o quella tale pubblica » funzione. «

§. XXI.

Altre distinzioni nascono considerando la gestione in conseguenza della *divisione dei poteri*, e delle attribuzioni affidate alla data persona o gerarchìa. In forza di tal divisione l'amministrazione si distingue in *propria* e *sussidiaria*. La prima è quella che deriva dalle principali attribuzioni annesse alla data carica o magistratura civile, militare o politica. La seconda è quella che viene esercitata in sussidio di una carica, gerarchìa o magistratura diversa dalla propria. Così la coscrizione, la quale di natura sua appartiene alla ra-

gion militare, viene in sussidio eseguita e protetta dall' autorità politica e civile.

Lo stato avendo una rigorosa personalità ed unità non può aver nulla d'isolato nel suo regime; epperò esige che tutte le autorità non solamente operino entro la sfera delle proprie attribuzioni, ma eziandio si diano mano scambievolmente onde far procedere il governo con ordine ed unità, senza confondere la divisione costituzionale dei poteri.

§. XXII.

Tutte queste distinzioni non si collidono le une colle altre, anzi sotto aspetti diversi si verificano nello stesso soggetto, e possono aver luogo in ogni ramo principale della pubblica amministrazione.

Questi rami sono formati dalle tre *relazioni* generali e perpetue comuni a qualunque società umana, vale a dire dalle relazioni civili, dalle politiche e da quelle di stato.

Quì la denominazione di relazione politica, civile e di stato indica il *soggetto* in cui vanno a riposare le operazioni della legge e dell' amministrazione, onde ottenere in ogni ordine l'effetto interessante inteso dalla ragione pubblica.

§. XXIII.

In pratica però dobbiamo perpetuamente pensare che l'ordine civile, politico e di stato agiscano simul-

taneamente, e si rattemprano l' un l' altro per produrre un ultimo e solo effetto finale, come dal concorso di più forze meccaniche nasce una sola spinta, ed una sola direzione.

Questa osservazione è decisiva pel legislatore e per l' amministratore onde statuire ed operare con quel senso di *discrezione* che forma il merito il più eminente dell' uno e dell' altro. Allora alcuni parziali inconvenienti non gli sgomentano, se dal calcolo totale veggano risultare il *minimum* di mali unito al *maximum* di beni.

Tutto il fin quì detto riguarda la parte *intrinseca* della pubblica amministrazione, considerata sotto l'aspetto suo il più generale, di modo che ciò che ne abbiamo detto è applicabile a qualunque ramo della medesima. Ora rimangono alcune nozioni sulla parte *estrinseca* della medesima in un senso parimente generale.

LIBRO II.

Dell' amministrazion pubblica dietro cio' che puo' constare.

Capo I. *Sistema probatorio, e sue prime conseguenze pratiche.*

§. XXIV.

Le anime umane non sono nè fra loro nè coll' universo in un contratto ed in un commercio immediato: la macchina vi sta frammezzo, e vi stanno pur frammezzo tutti gli oggetti esterni intermedj. Fisico è dunque il commercio fra uomo e uomo, e fra l' uomo e l' universo.

L' uomo è dunque per necessità di natura costretto a ragionare ed agire su tutto ciò che lo circonda non in vista dello stato intrinseco e reale delle cose, ma in vista dello stato loro *estrinseco* ed apparente. Egli pur volendo ottenere qualche cosa fuori di lui, deve operare sullo stato estrinseco con mezzi fisici. La parola è in se stessa un mezzo fisico col quale l' uomo intende e fa intendere i pensieri e le volontà.

Il sistema dunque *notificativo* è l'elemento perpetuo e pratico sul quale si fondano, e mediante il quale

si effettuano tutti gli atti della pubblica amministrazione. La legge non è eseguibile se non è notificata; l'ordinanza esecutiva non esiste se non è notificata; l'autorità non può tutelare l'ordine se l'esecuzione o l'infrazione della legge o del comando non è notificata; la giustizia è muta se lo stato della contesa o il fatto criminoso non è notificato. Tutte queste operazioni non sono nè provvide nè giuste, se la notificazione non è *certa*, o il più che si può *probabile*. Questa condizione aggiunge al sistema notificativo il carattere di *probatorio*.

§. XXV.

Da tutto ciò ne derivano i seguenti corollarj, cioè:

1.° Tutte le leggi, le provvidenze, le decisioni vengono determinate e regolate in forza non della verità intrinseca, ma della sola verità *estrinseca*, non dietro ciò che è, ma dietro ciò che consta.

2.° Nello stato ultimo e pratico degli affari umani *la prova fa diritto*, e niun diritto pubblico o privato è esercibile, se non è rivestito di prova.

3.° Nel conflitto fra la verità intrinseca e la verità *estrinseca*, questa per necessità di natura, e per l'incolumità della cosa pubblica e privata deve prevalere.

L'ultima *garanzia* della libertà e della proprietà, e di ogni altro diritto pubblico e privato sta nella buona sistemazione, e nella giusta applicazione delle prove. Come diffatti garantire l'innocenza dalla calun-

nia, e la proprietà dalle usurpazioni senza il retto uso delle prove? Violare dunque il sistema probatorio egli è lo stesso che violare il diritto reale.

§. XXVI.

Dunque esister deve un *diritto probatorio*, come esiste un diritto attributivo. Il corpo di questo diritto consta di ragione e di autorità. Esso sarà » *il complesso sistematico delle forme e delle regole che osservar si debbono per accertare la verità di fatto nell' esercizio dell' amministrazione pubblica e della giustizia.* »

È dunque assolutamente indispensabile a qualunque pubblico amministratore il conoscere le basi universali di ragione e di autorità del sistema probatorio onde agire e giudicare con verità e giustizia.

Capo II. Sue basi di ragione.

§. XXVII.

Ora si domanda: a che si riducono queste basi? Parliamo in primo luogo di quelle di ragione.

Due sole specie di verità possono esistere, avuto riguardo al *modo* col quale se ne acquista la cognizione. La prima dicesi di *osservazione*, e questa si riferisce all' *esistenza dei fatti* che accadono in noi e fuor

di noi, locchè comprende tanto la cognizione delle qualità delle cose, quanto la cognizione di causa e di effetto. La seconda dicesi di *riflessione* e si riferisce ai rapporti di esistenza, di causalità, e di ogn' altro oggetto presentato allo spirito, sia che paragoniate un fatto con un altro, sia che paragoniate una parte con un' altra dello stesso fatto.

Le cognizioni dei fatti non sempre si acquistano per osservazione propria, ma il maggior numero di esse ci pervengono per osservazione altrui, nel che si comprendono quelle delle generazioni passate, le quali costituiscono la maggior parte del patrimonio scientifico trasmessoci dai nostri maggiori; patrimonio che conservato ed aumentato da generazione in generazione, estende ogni dì più le conquiste della mente umana, ed aumenta da secolo in secolo la potenza degli individui e degli stati. L'uomo, come disse il celebre Bacone, tanto può quanto sà, e la natura non si vince e non si fa servire che secondandola. Ma per ben secondarla convien ben conoscerla; e quindi non si fa servire che ben conoscendola.

Postochè due fonti vi hanno onde acquistar la cognizione dei fatti; cioè l'osservazione propria e le osservazioni altrui, e non venendoci queste trasmesse che mediante la *narrazione fedele* dei fatti medesimi, noi rileviamo che la cognizione originale dei fatti si distingue in *esperimentale* e *tradizionale*. Dalla prima

sorge la certezza assoluta e fisica: dalla seconda la certezza morale. Questa considerata profondamente si trova fondata sui principj della credibilità, i quali, risolvendosi finalmente in una legge certa della natura umana, trovano in astratto un primo fondamento di certezza assoluta.

§. XXVIII.

Quì domandar si può prima di tutto: che cosa sia la *certezza*, astrazion fatta dai *mezzi*, coi quali ci pervengono le cognizioni dei fatti, vale a dire come un'affezione ed uno stato interno dell'anima?

I. La *certezza* in generale è » quello stato di adesione o di assenso che l'anima prova nello affermare o negare una cosa *in quanto* esclude il timore » o il dubbio del contrario, o per dirlo in altri termini è » *l'affermazione o la negazione d'una cosa* » *ESCLUDENTE il dubbio del contrario.* «

II. La *probabilità* è » *l'affermazione o negazione* » *dell'esistenza d'una cosa, in quanto* NON ESCLUDE » *il dubbio del contrario.* «

Siccome il dubbio può esser o maggiore o minore; così in senso inverso la probabilità può esser maggiore o minore. In astratto quindi si figurano gradi nelle probabilità. Ma siccome il più ed il meno di un senso confuso è per se irreducibile a quantità precisa, perchè è cosa incommensurabile; così i gradi

delle probabilità non si possono che vagamente limitare, e non sono riducibili a centesimi piuttostocchè a millesimi, ma solamente ad un più o ad un meno vago e incommensurabile, come le divisioni finite nelle quantità irrazionali matematiche. In generale per altro si può dire che questi gradi di probabilità sono determinati dalla maggiore o minore quantità degli argomenti, o a dir meglio dalla maggiore o minor forza degli argomenti che fanno inclinare all'affermazione o alla negazione.

III. I *dubbio perfetto*, che dicesi anche assoluta incertezza, si può pareggiare allo zero. Quando da una parte prevale il sentimento verso l'affermativa o la negativa, comincia a nascere la probabilità per il sì o per il no. Questa fino ad un dato punto non è che *sospetto*; indi diviene *presunzione*, la quale può elevarsi alla *convinzione* senza divenire però mai certezza.

La certezza, come ognun sente, non può aver gradi. Essa è uno stato unico e indivisibile dell'anima umana. Al momento che fosse suscettibile di più o di meno ammetterebbe il dubbio, epperò cesserebbe di esser certezza, la quale, come si è veduto, essenzialmente esclude qualunque dubbio del contrario. Quando è suscettibile di più o di meno, essa è probabilità che gradatamente va a finire in zero.

È dunque un assurdo massimo il voler dividere [come hanno fatto alcuni celebri scrittori specialmen-

te matematici] il voler dissi dividere la certezza come una focaccia, e il sottoporla ad una espressione frazionale e finita. Si potrà bensì ammettere la probabilità indefinitamente, ma giammai si giungerà a ragguagliare la certezza. Così da un dato punto d'una linea parallela superiore tirando milioni di linee ad una parallela inferiore, si andrà sempre diminuendo l'angolo primo e si accosterà alla parallela, ma essa non si raggiungerà mai. Indefinita dunque è la distanza fra la probabilità e la certezza. Ogni teoria dunque, nella quale si suppone il contrario, è evidentemente erronea, e quindi erronee sono le conseguenze e false sono le regole che se ne volessero dedurre.

§. XXIX.

Poste queste premesse, ne segue che i *mezzi di prova* che servono ad indurre tanto la certezza quanto la probabilità hanno tutti una certa forza persuasiva assumendoli o separati o riuniti: ma fra di essi passa una grande differenza per la differenza dell'effetto che producono sullo spirito. Avvegnachè quando producono la perfetta adesione dell'anima, ossia la certezza assumono la stretto nome di *prova indubitata*: per lo contrario quando non producono che la probabilità, cioè a dire un giudizio affermativo, negativo misto di dubbio, acquistano il nome di *presunzione*, la quale lascia sempre il luogo alla perfetta prova per

il sì, o per il no, mediante que'mezzi co'quali escludere si può il dubbio.

§. XXX.

Forse si domanderà; da che derivi la *forza dimostrativa* degli argomenti, ossia dei mezzi di prova che producono nell'anima la certeza e la presunzione?

Facile è la risposta, la *forza* dimostrativa deriva dalla *connessione* del fatto noto col fatto ignoto in modo che nella certezza *si esclude* la compossibile esistenza di altri fatti diversi o contrarj in una maniera indubitata: nella presunzione poi si esclude tale esistenza in un grado più o meno probabile. In generale tale forza dimostrativa deriva dalla *connessione* di causa e di effetto, o almeno di contemporanea o successiva ordinaria apparenza in maniera che nella certezza si vegga non poter esistere altro effetto che quello che si è contemplato, e nella presunzione si vegga essere conforme all' ordine conosciuto delle cose, che più spesso ne nasca l'effetto contemplato, che qualunque altro.

In questa connessione più o meno esclusiva o totalmente esclusiva di altri fatti diversi o contrarj sta propriamente la *concludenza* o *inconcludenza* della prova. Così la prova è perfettamente concludente quando tra il suo mezzo ed il fatto contemplato passa una tale connessione, che ne venga *escluso* qualunque altro fatto

non contemplato. La prova poi è *più* o *meno* concludente, e quindi produce una più o men forte presunzione a proporzione del maggiore o minor numero di fatti o effetti diversi che si escludono, e quindi a proporzione che ci accostiamo alla connessione necessaria ed esclusiva.

§. XXXI.

Da ciò è manifesto che mediante ogni specie di connotati più o meno esclusivi dell' esistenza di effetti diversi, altro non si produce se non che un senso di probabilità; e quindi altro non s'induce entro certi limiti che *presunzione*. E siccome varj sono i gradi di probabilità, varj pur son quelli della presunzione. Si scorge quindi che una presunzione ne può vincere un' altra e dar luogo alla predominante, come appunto accade tra certe prove civili stabilite dalla legge e le prove criminali. Ma tutto finalmente è presunzione; perocchè non si giunge mai ad escludere il dubbio dell'esistenza dei fatti diversi o contrarj. Perlocchè l'argomento non si riduce mai ad una perfetta dimostrazione.

§. XXXII.

Ho indicato *certi limiti* parlando della presunzione: a ciò fui condotto dal riflettere che nell' applicazione pratica che si suol fare della parola *presunzione*,

non si suole indicare quel minimo grado di impressione propria del sospetto, ma bensì si limita il concetto ad un tale grado di probabilità da captivare un giudizio di una qualche *credibilità*. Perlocchè si distingue la *presunzione* dal semplice *sospetto*. Sembra che il sospetto per un lato tocchi l' incertezza, e per l' altro lato tocchi la presunzione, e ciò accade quando egli s'accosta alla credenza o a dir meglio alla credibilità.

§. XXXIII.

Si può dunque ravvisare sotto tre grandi aspetti il campo dell'affermazione e negazione dell'esistenza dei fatti e delle loro circostanze. Questi aspetti sono 1.° *sospetto*, 2.° *presunzione*, 3.° *certezza*. Tutto ciò riguarda l' intimo convincimento dell' uomo. L' oggetto *esterno* poi, a cui questi tre stati della mente si riferiscono, si è l'esistenza d' un fatto passato o presente, di una cosa qualunque. Quanto poi ad un fatto futuro ha luogo la *predizione* più o meno probabile ed anco certa, dedotta però dalla connessione certa o più o meno incerta delle cose; dal che ne nasce la più o men sicura previdenza che caratterizza la più o meno sicura predizione.

§. XXXIV.

Passiamo ora ai *mezzi* coi quali s' induce l'affermazione o la negazione dei fatti. Questi mezzi altro

realmente non sono che *fatti sperimentali*, ossia circostanze in quanto possono avere una connessione più o meno stretta con altri fatti o con altre circostanze. Mediante questa *connessione* essi ci fan giudicare dell' esistenza di questi altri fatti o circostanze. In forza di ciò generalmente assumono il nome di *indizio* in quanto appunto indicano per tale connessione la cosa non apparente direttamente alla nostra cognizione.

L'indizio non si deve confondere colla presunzione, o col sospetto. Esso è suscettibile di gradi diversi di forza indicativa, produttivi appunto dei gradi diversi di presunzione e di sospetto. La presunzione quindi ed il sospetto sono effetti dell'indizio. Questi ne è la causa. Così ad un forte indizio corrisponde una forte presunzione: più indizj riuniti inducono la presunzione urgente; ad un indizio meno concludente, o ad una somma d'indizj meno concludenti, corrisponde una minor presunzione. Al lieve indizio finalmente corrisponde il sospetto.

§. XXXV.

La presunzione risultante da uno o più dati che *stanno per se*, può essere confermata da un'altra circostanza di fatto indipendente. Allora la mente considerando questa aggiunta, attribuisce il nome di *amminicolo* all' indizio o fatto indipendente. La distinzione per altro è puramente estrinseca, e deriva solamente dal modo di argomentare.

§. XXXVI.

L' idea di *segno* riveste un doppio aspetto: il primo è quello in cui dinota necessariamente una cosa; allora fa giudicare anche con certezza dell'esistenza della cosa medesima contrassegnata: così il fumo indica la certa esistenza del fuoco o apparente o latente. Il secondo aspetto è quello, in cui viene considerato come connesso ad un altro fatto in qualità di circostanza precedente, concomitante, o conseguente. Se manchi l'unica e certa connessione col fatto principale e solamente esista una connessione più o meno probabile, il segno diventa propriamente *semplice indizio*. Il segno per se cade sotto ai sensi; la connessione sua necessaria ed unica col dato fatto induce la certezza, ed allora il segno tien luogo di piena prova. La connessione poi eventuale coll'altro fatto principale, se induce il sospetto o la presunzione, fa sì che il segno tenga luogo di indizio più o meno concludente a proporzione ch'egli si trova naturalmente connesso anche per possibilità ad un numero minore o maggiore d'altri fatti diversi, o contrarj al fatto principale e ricercato.

§. XXXVII.

Segue finalmente la *congettura*, la quale si occupa tanto del passato quanto del futuro, tanto delle cose palesi quanto delle occulte. Essa ha in mira tanto l'esistenza quanto la qualità delle cose, tanto d'indo-

vinare gli eventi quanto di scrutiniare il senso non palese delle altrui volontà. La congettura non si deve confondere nè col senso della certezza o della presunzione, nè coi dati o mezzi coi quali s' induce l'uno o l' altro senso, ma piuttosto considerar si deve come un *processo* inquisizionale della mente, onde dedurre la cognizione di un fatto ricercato. I giudizj che derivano da questa operazione assumono il nome stesso della funzione che li preparò. Quindi la congettura considerata come giudizio o come proposizione è propriamente una sentenza della mente derivante dal ricordato processo inquisizionale. In realtà però l' effetto della congettura essere non può che sospetto, presunzione, convinzione.

§. XXXVIII.

Dal riflettere che gli affari pratici si debbono necessariamente considerare in uno stato concreto, ne viene che ogni specie di certezza forma oggetto della legislazione, dell'amministrazione, e' della giurisprudenza; perchè ogni specie di verità può entrare negli affari umani. La certezza dunque sì fisica che morale deve entrare negli oggetti delle nostre considerazioni. Incominciamo dalla certezza fisica.

§. XXXIX.

La certezza fisica si riferisce alle leggi dei fatti naturali ed esterni, che altrimenti appellansi fenomeni.

Dalla ingnoranza delle cagioni fondamentali e dell'azione dei congegni segreti che fanno movere la gran macchina dell'universo, ne nasce che la spiegazione di questi fenomeni consiste nel mostrare la connessione fra un effetto incognito e particolare, ed un altro effetto più cognito e generale. Perlochè tutte le umane generazioni sono costrette a ridurre la loro cognizione all'osservazione di ciò che accade; e da ciò che *fu* costantemente, o che almeno apparve, argomentare su ciò che non è ancora accaduto o che non consta abbastanza per evidenza di fatto.

La costanza e la variabilità dell'avvenimento, considerato nel corso solito delle cose fisiche, somministra la certezza o la probabilità dell'altro avvenimento di cui si va in traccia: la maggiore o minore variabilità somministra i gradi della maggiore o minore probabilità: sotto di questo aspetto entra anche la specie umana per tutti i suoi rapporti fisici ch'essa sostiene colla natura. La medicina fonda così i suoi pronostici.

§. XL.

Fino un certo segno i fenomeni morali vanno soggetti alla stessa legge, perochè le leggi dell'amor proprio, ossia dell'interesse preso nella comune degli uomini, ha le sue leggi fisse come quella del mondo fisico; ed anche in queste ha luogo la massima di

determinare le presunzioni, le congetture dietro quello che per lo più suole accadere. Ecco la base della *certezza, e della probabilità morale* presa in tutta la sua estensione. Il canone fondamentale della prova indiziaria in ogni argomento degli affari umani riposa su di questa massima fondamentale.

Tutte queste specie di verità o di probabilità entrano nelle considerazioni dell' amministrazione e della giurisprudenza, dimodochè la legge è costretta ad averle in mira tanto nello statuire quanto nell' ordinare le prove, nello assegnare il valore, la costanza, la variabilità dei fatti che accadono in natura risultanti da un corso esteso di osservazioni.

§. XLI.

I fatti di qualunque ordine non ci possono constare che dalla *esperienza propria*, o *da tradizione altrui*, come si è già veduto. Quando risultano da tradizione altrui, essi sono appoggiati alla veracità altrui. Quando non si abbia dubbio nè sulla perfetta cognizione, nè sulla veracità, nasce la certezza morale storica. La certezza storica dunque (che si riferisce anche ai minuti fatti privati) deriva dai motivi di credibilità annessi alla tradizione altrui. La certezza storica pertanto può definirsi » *L' affermazione o negazio-* » *ne indubitata dell' esistenza d' una cosa risultante* » *così dalla fede prestata all' altrui asserzione fondata*

» *sulle leggi costanti della natura morale dell' uomo,* » *che il dubbio del contrario si riduca ad una mera* » *possibilità metafisica destituita d'ogni dato di fatto* » *positivo* « Tale è per esempio per colui che non vidde Roma e Parigi la certezza dell'esistenza di queste due città nata dalla testimonianza altrui.

§. XLII.

Tutte le cure del legislatore, dell'amministratore, del giudice essendo precipuamente rivolte ad ottenere questa specie di certezza come predominante negli affari umani, sì passati che presenti, egli è obbligato a conoscere le seguenti cose.

1.° Le fonti della certezza morale riguardante la tradizione dei fatti, ossia i fondamenti della fedel relazione, tanto rispetto allo stato delle cose, quanto rispetto alla capacità ed ai motivi di chi la espone, onde ottenere l'esposizione di tutto lo stato delle cocose vedute o udite con *veracità*

2.ª Egli è tenuto inoltre in vista delle condizioni logiche scoperte, ossia dei requisiti proprj dei motivi di credibilità, a proporre tutti i *mezzi valevoli* a produrre la fede, e quindi a prevenire la imperfezione o la menzogna.

§. XLIII.

Tutto questo riguarda la certezza morale relativa alla narrazione dei fatti, la quale forma un sol *ramo* della morale certezza considerata nella sua generalità. Dico: nella sua *generalità*; avvegnachè obbietto di morale certezza si è ogni altro risultato derivante dalle leggi costanti e naturali dello spirito e del cuore umano diretto dal corso ordinario degli interessi: locchè forma le basi fondamentali di ogni altro genere di prove e di presunzioni.

Giunta la nostra considerazione a questo punto siamo naturalmente condotti ad accennare le *basi di autorità* della certezza specialmente morale, presa in tutti i suoi rami ed ai motivi della medesima.

Quì propriamente si deve por mente a tutto ciò che forma la ragion legislativa, e per conseguenza si deve pensare che ciò che ne siam per dire forma la *parte positiva* della certezza.

La contrarietà degli umani giudizj sulla certezza o probabilità dei fatti e delle intenzioni, e la necessità di provvedere al sicuro esercizio ed alla tutela perpetua degli interessi umani pubblici e privati suggerì:

1.° Di fissare alcuni *mezzi ed alcune prove*, alle quali si intendesse annessa la credibilità, e quindi la notificazione dei fatti interessanti.

2.º Suggerì pure di attemprare la *forza e la durata* delle prove colla tutela dei diritti reali e personali, sì pubblici che privati.

3.º Suggerì finalmente negli affari contenziosi sì pubblici che privati, di stabilire un *ordine equo*, per cui le prove dei fatti interessanti si potessero ottenere colla maggior pienezza, e colla maggior libertà e parità di trattamento delle parti contendenti.

In forza del primo motivo fu ordinato il sistema delle *cose autentiche*, e la loro armonia col sistema delle prove: in forza del secondo furono impiegate le *presunzioni* fondamentali legislative, ed inoltre la prescrizione delle prove: in forza poi del terzo fu ordinato il processo detto in oggi *istruzione giudiziaria*.

§. XLIV.

Incominciamo dalle cose autentiche. Per cosa autentica intendere si deve „ qualunque atto racchiudente i requisiti voluti dalla legge per far fede delle cose in esso contenute fino ad iscrizione di falso. „ *L'autenticità* sarà dunque in generale „ la capacità di un atto qualunque a far fede delle cose in esso contenute in quanto risulta dal concorso dei requisiti stabiliti dalla legge. „

Questi requisiti possono riguardare o la parte materiale del documento, o la parte formale del medesimo. Quelli che riguardano la parte materiale costituiscono l'autenticità propriamente detta: così per esem-

pio la scritturazione netta e seguita dell' atto, le appostille firmate, la sottoscrizione del notajo o di altro funzionario pubblico, l'apposizione del suggello o del segno del tabellionato, le forme visibili di un processo verbale, o della deposizione in civile o in criminale di un testimonio, costituiscono l'autenticità materiale dell' atto, che secondo l' uso comune riceve il nome di *autenticità*.

Que' requisiti poi che riguardano la parte *formale*, come per esempio la menzione del tempo, della lettura, ed altre tali cose in un rogito, in un processo verbale, in una deposizione ec., costituiscono l'*autenticità formale*, la quale riceve il nome proprio di *regolarità* dell'atto.

Un atto dunque può essere ad un tempo stesso *autentico* ed *irregolare*: viceversa un atto non può essere *valido* e *comprovante* se non è ad un tempo stesso autentico e regolare: esso all'opposto è nullo, cioè privo di forza probatoria, se manca in tutto o in parte di *autenticità* o di *regolarità* « *bonum ex integra causa, malum autem ex quocumque defectu.* «

§. XLV.

Procediamo oltre. Può esistere un atto visibilmente autentico e regolare, il quale venga riferito ad un autore non suo, o esprima fatti non veri, sia in tutto sia in parte. In questo caso l' atto autentico è nello

stesso tempo anche regolare, ma egli è *falso*. Volendo dunque la legge ottener sempre la verità, dovette dár luogo a provare la supposizione dell'autore o la falsità dell'esposizione. Finoacchè però ciò non si è fatto, ragion vuole che l'atto sia considerato verace. Senza di ciò la sicurezza introdotta dalla legge renderebbesi illusoria, e l'esercizio di ogni dritto sarebbe avventurato al capriccio ed alle passioni.

§. XLVI.

In conseguenza dei motivi surriferiti ne segue che tre cose primieramente dovette stabilire ogni legge probatoria, cioè:

1.° Fissare le *forme visibili*, mercè le quali si possa a prima vista riconoscere se l'atto sia autentico.

2.° Lasciare la facoltà e stabilire le regole onde accertare, se l'atto sia veramente attribuibile all'autor suo apparente.

3.° Lasciare la facoltà e stabilire le regole onde accertare; se l'atto contenga ciò che avvenne o ciò che fu detto.

L'*autenticità* pertanto apparente, *l'imputazione*, la *veracità* sono gli oggetti precipui sui quali versa la prima parte del diritto probatorio.

Questa parte riguarda propriamente la verità estrinseca, o a dir meglio statuisce sui mezzi onde accertare della verità estrinseca.

§. XLVII.

Ma siccome tutta questa catena viene tessuta onde cogliere, per quanto si può, la *verità intrinseca* dei fatti visibili; e siccome dopo tutti gli sforzi della legge può accadere, che malgrado l'autenticità e l'imputazione delle testimonianze non si abbiano che semplici dati vaghi, equivoci ed oscuri onde scoprire la bramata verità di fatto; così a questa prima parte positiva succede la parte razionale, parte tutta logica che riguarda *l'estimazione* dei dati di fatto, e il *calcolo* delle prove onde produrre un giudizio certo o probabile sull'esistenza e le circostanze del fatto ricercato.

In questa seconda parte sentendo il legislatore di dovere con un potere finito affrontare una natura infinita per la moltitudine e varietà delle prove, degli indizj e di ogni altro dato che possa far fede dell'esistenza e delle circostanze dei fatti; e volendo esso statuire con sicurezza, egli provvede a ciò con due mezzi simultanei: il primo de'quali consiste nel dichiarare con *canoni speciali negativi* che non si dia fede ad un mezzo di prova se non concorrano i tali e tali requisiti. Il secondo mezzo poi consiste nel sanzionare certi principj *generali* logici e direttivi, dalla retta applicazion dei quali può risultare la certezza o la probabilità del fatto di cui si va in traccia. Con questi due mezzi viene autorizzata e regolata in ogni ramo di af-

fari e di procedura la *intima convinzione*, la quale perciò stesso è sottomessa a principj certi in tutto ciò che la legge può statuire con sicurezza senza ledere i rapporti eterni ed indipendenti della verità.

§. XLVIII.

Ed affinchè quest'ultima proposizione sia manifesta, considerate da una parte che il legislatore non crea i fatti, nè regola gli eventi, ma solamente può comandare ai cittadini, ed ai magistrati di usare certe precauzioni onde ottenere le desiderate cognizioni di fatto o con certezza o con probabilità. Ma dall'altra parte le fonti ed il valore di tali probabilità sono di lor natura *oltre* ogni potere umano; perchè unicamente derivano dai rapporti reali e necessarj della natura. Dunque per quanto si voglia concepir grande e possente l'impero della legge, le di lei presunzioni in linea della verità dei fatti saranno sempre soggette alla forza della natura, e cederanno sempre a quella che dicesi verità ossia evidenza di fatto. L'opinione della somma sapienza di chi dettò la legge potrà bensì far presumere ch'egli non abbia scelto come argomenti di presunzione o grave o leggiera se non quelli che come tali appariscono in natura: ma questa opinione non potrà mai distruggere la regola generale, che la presunzione dovendo cedere alla verità, la presunzione della legge non debba cedere all'evidenza di fatto.

Da ciò ne viene, che l'adempimento di tutte le solennità, comunque imponenti quanto alla credibilità dei fatti, non producono in faccia della legge che una *certezza provvisoria*, e propriamente una gravissima *presunzion legale*, la quale cede ad un'altra presunzione maggiore, risultante da tutto il complesso delle prove naturali, quali appunto si verificano nelle materie criminali. Una prova l'abbiamo nella nostra legislazion civile, nella quale gli atti autentici dei testamenti e dei contratti celebrati con tutte le formalità estrinseche, i processi verbali ed altri atti simili sono suscettibili di essere rovesciati con l' iscrizione di falso, e frattanto ricevono un'esecuzion provvisoria, stantecchè non rimarrebbe alcun confine ove poggiare il diritto probatorio. Risulta dunque da tutto il complesso dell' attuale nostra legislazione, volersi l'impero predominante della verità estrinseca tratta da tutto il complesso delle prove naturali, al quale le prove e le presunzioni artificiali della legge cedono il loro impero, allorchè vengono a conflitto le prove ordinarie colle prove artificiali.

§. XLIX.

Quì si presenta un'obbiezione. Considerando che il nuovo diritto sembra avere degradato la prova testimoniale per dar la preferenza alla prova scritta in tutti quegli atti, ne' quali le parti agiscono di consenso, e

la prova scritta può ottenere la sua esecuzione, come mai [taluno dirà] si concilia questa disposizione coll' altra disposizione che il documento autentico debba cedere alla prova criminale diretta a convalidare la iscrizione di falso? Non è egli vero che in criminale la prova testimoniale è, per dir così, la prova dominante?

La risposta a questa obbiezione è tosto fatta; se distinguiamo la prova testimoniale isolata dal complesso di tutte le prove naturali, che il sistema degli affari umani può presentare; s' egli è vero che la certezza considerata in astratto esclude il timor del falso; e s'egli è vero che quando questo timore ha luogo, ha pur luogo la semplice probabilità che forma la presunzione, egli è evidente che per ciò stesso che il legislatore ammise la iscrizione in falso criminale, ossia la facoltà di mostrar coi mezzi di prova ammessi nella criminale procedura, la falsità del documento, egli suppone che la prova legale per se stessa non rechi la certezza, ma bensì racchiuda il timor del contrario; e quindi essere la stessa incapace a produrre la certezza ed invece essere idonea a produrre un senso più o meno forte di probabilità, e risolvasi quindi in una semplice presunzion legale. Dall'altra parte poi col volere la prova scritta in tutti quei casi ne'quali si può ottenere, e coll'escludere la prova testimoniale, la legge non dichiarò mai di valutar meno la prova testimoniale, ma solamente in vista della difficoltà e del

dispendio, e di mille intralciate questioni che questa specie di prove può apportare, dichiarò per la più semplice e spedita esecuzione degli affari, voler preferire la prova scritta tutte le volte ch'essa si rende praticabile. La dimostrazione di questa conclusione risulta dal vedere che nel caso che la falsità d'un atto autentico venisse rilevata in via criminale, in cui la prova testimoniale primeggia, si toglie la fede del documento scritto autentico e regolare.

In forza di questa considerazione egli è facile il vedere che la legge nel limitare l'uso della prova testimoniale in certi affari civili, essa non solamente non ne degradò la forza, ma ne perfezionò il sistema; imperocchè essa prevale sol quando si trova *congiunta* a tutto il sistema dei motivi di credibilità, come appunto avviene nelle materie criminali. Ivi diffatti questa prova unita a tutto il complesso vien posta al dissopra della prova scritta. Perlocchè la legge considerò che la unione dei mezzi naturali di credibilità fosse prevalente al sistema artificiale umano architettato dalla legge civile. E così per una specie di ritorno alla forza delle circostanze naturali, ne riconobbe il lor predominante impero. Con ciò si concilia ogni apparente assurdo di fatto che risultar potrebbe, confrontando il sistema delle prove legali in via civile collo stesso sistema sanzionato per le cose criminali, e per ogni altro affare abbandonato al sistema naturale delle prove, come ap-

punto sono gli affari amministrativi. Risultando l'assoluta preminenza del sistema naturale preso in tutto il suo complesso, risulta pure la convenienza che per di lui mezzo si decidano affari molto più importanti dei civili, e si disponga perfino del destino dei particolari.

§. L.

E quì si apre un grandioso e verissimo risultato degno d'una speciale osservazione. Sopra si è veduto che il dritto dispositivo viene regolato primieramente dalla legge positiva; secondariamente poi ed in via sussidiaria, cioè in mancanza di legge positiva, viene regolato dalla legge naturale o razionale: ciò si verifica tanto nelle relazioni private quanto nelle pubbliche. La cosa non è così nel diritto *probatorio*. Ivi il legislatore deve piegare assolutamente la fronte ai rapporti inflessibili della verità, dimodocchè la parte razionale predomina la parte positiva, e la positiva serve alla razionale. Perchè questa differenza? La differenza sta in ciò che una data azione può essere o eseguita o omessa a seconda della volontà del legislatore; ma una cosa non può essere vera o falsa a suo beneplacito; nè un dato genere o una data serie d'argomenti può avere più o meno forza probatoria a di lui piacere. Per conseguenza il legislatore è necessariamente servo in tutto ciò che tende a dimostrare la verità, o falsità o la dubbiezza d'un fatto.

§. LI.

Da ciò nasce una pratica conseguenza utilissima per tutti quelli che giudicar debbono negli affari umani, sia nell' amministrazione sia nella giustizia. Questa si è che tutte le opere e tutti gli scritti ben fatti in qualunque secolo circa le prove e le presunzioni non possono soffrire alterazione veruna dal tempo, dalle circostanze, e dalle varietà delle legislazioni, come i canoni della logica critica ossia dell' arte di verificare i fatti, non possono soffrire eccezione o mutazione veruna. Per la qual cosa tali opere debbon essere sempre consultate sotto qualunque governo ed in qualunque secolo; tali per esempio sono quelle di Mascardo *de probationibus*, quelle di Menocchio *delle presunzioni*, delle quali l'immortale Leibnizio aveva divisata di fare il compendio, e tali finalmente le altre tutte che servono a rilevare ed a congetturare le volontà dei contraenti e dei testatori,

§. LII.

Tutto il fin quì detto riguarda il primo oggetto del diritto probatorio, quello cioè di fissare per autorità di legge alcuni *mezzi* ed alcune *forme*, alle quali s'intende annessa la *credibilità*, e quindi la notificazione dei fatti interessanti. Ora rimane a vedere ciò che dir si può in generale e a modo di base primitiva intorno al secondo oggetto già annotato, cioè a dire quello di *attemperare* la forza e la durata

delle prove e delle presunzioni, colla tutela dei diritti reali e personali sì pubblici che privati.

Quì prima di tutto annotar si deve che in questa seconda incumbenza si spiega veramente, e primeggia l'*autorità dispositiva* del legislatore. Quì l'interesse pubblico e privato esigendo temperamenti onde conciliare più che si può la sicurezza dei diritti coi rapporti della verità e della certezza, il capo d'opera in questa parte sta nel giusto mezzo, ossia nella perfetta conciliazione.

§. LIII.

Due oggetti massimi cadono primieramente quì in considerazione, vale a dire le *presunzioni fondamentali* legislative, e la *prescrizion* delle prove, come fu già annotato di sopra » Sotto il nome di presunzioni le» gislative quì s'intendono veramente certe supposizio» ni assolute fissate dal legislatore dietro principj sta» bili di diritto o di fatto, sulle quali egli appoggia » o una disposizion di legge, o un sistema intiero di » qualche ramo di legislazione. » Questa operazione fondamentale forma la garanzia del cittadino in tutti gli affari sì privati che pubblici.

a) Così p. e. la garanzia delle *persone* riposa sopra il primo canone che » ognuno si presume buono » ed innocente fino a che non venga provato cattivo » o reo. « Per correlazione pertanto si esigeranno sem-

pre le prove della malvagità o reità onde turbare la libertà e la sicurezza personale. Ecco un primo canone del diritto probatorio appartenente alla classe delle supposizioni, ossia presunzioni legislative.

b) Quanto poi alle *cose*, quì succede l'altro canone fondamentale » che tutte le proprietà si presu- » mono libere presso del padrone fino a che non si » provi o servitù, o ipoteca, o qualunque altro vin- » colo. « Questo canone fondato sulla presunzione legislativa della libertà dei beni, serve di garanzia perpetua all'esercizio dei diritti reali del cittadino, e serve di regola direttrice del diritto probatorio riguardante le proprietà.

c) Un terzo canone parimente fondato su una presunzione legislativa, tratta dalla natura e dalle leggi ordinarie dell'amor proprio umano, si è quello che riguarda gli amministratori delle cose altrui. Questo canone si è » che si presume sempre in un'amministra- » zione non giustificata che l'amministratore faccia » piuttosto il suo interesse che quello dell'ammini- » strato » Questo canone viene appoggiato alle leggi consuete dell'amor proprio degli uomini in società. La necessità assoluta di prevenire che l'interesse dell'amministrato non sia sagrificato a quello dell'amministratore ha portato [dopo le costituzioni] tutte le leggi, tutti i regolamenti sì civili che amministrativi riguardanti la compatibilità o incompatibilità di certi

impieghi, di certe funzioni, come ne fanno fede tutte le parti della vigente legislazione. Nell'amministrazione pubblica questo canone diviene della più estesa importanza. E se più oltre spingiamo la nostra attenzione, noi agevolmente ci avvediamo occupare esso un luogo pricipuo nel sistema costituzionale del regno. Tutte queste cautele costituiscono il sistema della *garanzia preventrice dell' abuso del potere.*

Dalla parte organica passando alla parte esecutiva dell' amministrazione delegata, noi veggiamo codesta granzia costituire il fondamento dell'autorità tutoria di molti rami speciali della pubblica amministrazione. E perchè mai trattandosi della gestione degli stabilimenti tutti di beneficenza di culto, e dell' amministrazion comunale, si esige l'intervento d'una terza autorità a cui spetti di approvare o non approvare la gestione ed i contratti? La ragione di tutto ciò deriva appunto dal conflitto in cui l'interesse dell' amministratore può trovarsi coll'interesse dell' amministrato. E volendo la legge assicurare ad ogni modo la sorte dell' amministrato, ella volle perciò che le operazioni degli amministratori, per se stesse sospette, venissero rivedute e placitate da una autorità superiore ed imparziale.

§. LIV.

Le sopracriferite presunzioni legislative riguardar si debbono come le principali, e predominanti nella pub-

blica amministrazione, ma non le sole che vengano applicate nell'attuale nostra legislazione.

Rimangono ora i *motivi della prescrizione* di certe prove come parte del diritto probatorio attemperato dall'autorità colla tutela dei diritti reali e personali sì pubblici che privati. Benchè il legislatore sia costretto a riportarsi alle prove estrinseche per comprovare i diritti scambievoli dei cittadini e dello stato verso di essi; ciò non ostante bramando egli di tutelare non tanto i diritti quanto la pubblica autorità deve appigliarsi al partito, in caso di dubbio, di scegliere quello spediente che racchiuda i minimi inconvenienti possibili. Riflettendo pertanto che la prova puramente testimoniale va attenuandosi col tempo, e a mano a mano va perdendo della sua forza di credibilità, vidde perciò non potersene far caso con sicurezza dopo un certo tratto di tempo. Per la qual cosa per non compromettere il destino delle persone e dei beni, dovette fissare un *confine* oltre del quale la prova testimoniale presa per se sola fosse inconcludente a comprovare i fatti atti a turbare i possessi delle cose e la libertà delle persone. Questo periodo di tempo venne più o meno prolungato dalle leggi positive: ma l'estremo suo confine fu fissato a 30 anni. La ragione fondamentale di questa misura pare tratta dalla regola conosciuta fino dalla più alta antichità, che la misura media delle generazioni si fissa a 30 anni, periodo

oltre del quale sembra che le cose non si possano considerare perfettamente stazionarie, e che però subiscano necessariamente le piccole vicende, cui il tempo seco strascina per dar luogo a nuove cose, e a nuove persone.

§. LV.

La prescrizion delle prove considerata profondamente viene introdotta quanto alle cose *criminali* in favor dell' innocenza e della probità, e rispetto alle cose *civili* in favore dei veri proprietarj e dei legittimi possessori. Egli è vero che colla prescrizione si ottiene una specie di sanatoria pei delitti che possono essere stati commessi, e per le usurpazioni delle cose che possano essere state praticate; ma ciò non ostante il savio legislatore ha dovuto preferire questo inconveniente ad un mal maggiore, vale a dire ha dovuto preferire un' impunità coperta dall' tempo all' enorme inconveniente di turbare la sicurezza d'un onesto cittadino, il quale all'ombra di un lungo tempo e di prove diggià sfumate poteva essere inquietato dalla calunnia. Così dicasi di un legittimo possessore e mero proprietario, il quale poteva essere facilmente turbato all'ombra di vecchie ricordanze sempre incerte e sempre difficili. Dall' altra parte poi se parliamo dei possessi delle cose, il lasso del tempo entro il quale il possessore non fu inquietato da chi potea farlo, fa presumere dietro l' indole comune degli uomini pronti a riclamare il loro diritto, fa, dissi, presume-

re non avere esistito in quell'intervallo titolo alcuno di rivendicazione, o almeno tale titolo essere stato abolito per una volontaria acquiescenza di colui al quale apparteneva. Quanto poi alle cose criminali pensar dovette non solamente esser miglior cosa lo sciogliere da accusa un dubbio imputato di delitto di quello che compromettere la sorte d'un innocente, ma eziandio che la memoria di un passato delitto caduto già nella dimenticanza non esigeva più la pubblicità d'un esempio, il quale riesce tanto più efficace quanto più prontamente la pena segue il delitto.

Per tutte queste considerazioni il prudente legislatore deve attemperare così la *durata* del diritto probatorio coi rapporti più interessanti della sicurezza reale e personale, che ne risultasse il massimo bene combinato col minimo male. Spingendo le cose più oltre il legislatore sarebbe andato contro il suo stesso fine. Seguendo la possibile misura della memoria, invece di seguire la misura *comune* avrebbe sagrificato il più grande interesse della cosa pubblica e privata a mere speculazioni astratte. Allora la vita, l'onore, la libertà, e la proprietà sarebbero state raccomandate alle vicende delle prove le più tenui, e per conseguenza dei mezzi i più inefficaci a far fede delle cose avvenute.

§. LVI.

Resta finalmente l'ultimo mezzo e l'ultima parte del diritto probatorio interessante tutti i rami sì civili

che amministrativi, e questa si è la *instruzione* in tutti gli affari contenziosi. Dico, l'instruzione e ciò per significare quella parte di giudizio che riguarda il *fatto*, il quale appunto deve risultare dalle prove, e perciò essere sottomesso al diritto probatorio. Benchè la procedura si riguardi come affare tutto di autorità e quasi arbitrario al legislatore, ciò non ostante essa ha certe basi fondamentali le quali non posson essere arbitrariamente violate dal legislatore medesimo senza taccia d'ingiustizia e di abuso di potere. E quì a conferma del mio detto subentra opportunamente l'oratore del governo al corpo legislativo all'occasione della istituzione delle corti speciali nell'impero francese. Nel suo discorso fatto su la processura leggesi » nessuno può es- » sere condannato senza essere sentito, e nessuno può » esserlo senza un corredo di prove sufficiente e sen- » za legittima causa. Questi principj appartengono es- » senzialmente alla giustizia. Essi son principj di di- » ritto naturale; e gli umani legislatori non possono » derogare al diritto naturale con una legge positiva » nel modo stesso che i particolari non possono de- » rogare alle leggi colle loro convenzioni » Fin quì il celebre sig. Portalis in nome del governo. Dalle ultime parole del passo recato risulta che il legislatore quanto alle basi della procedura si trova così dipendente dai principj di diritto naturale, quanto il suddito si trova dipendente dalle leggi positive del suo sovrano. Ciò posto ne segue necessariamente che le basi

della instruzione del fatto in ogni maniera di affari contenziosi sì civili che criminali ed amministrativi, si debbano attemperare colla tutela dei diritti. E siccome nel contenzioso e particolarmente nella parte processuale intieramente consacrata a far constare dei fatti, è necessariamente d'uopo far uso delle prove necessarie a tutelare i diritti delle parti contendenti, ed è pur necessario che queste prove siano note tanto al giudice quanto alle parti rispettive, senza di che l'equità ossia parità di trattamento sarebbe violata, e quindi violata sarebbe la giustizia; perciò ne segue che il diritto probatorio deve essere attemperato giusta tre elementi. Il primo è quello della piena *libertà* di ognuno dei contendenti a produrre tutto ciò che crede del suo interesse per provare i fatti della sua causa. Il secondo elemento poi si è quello della *parità* di trattamento essenziale all'eguaglianza di diritto ed ai rapporti della verità. Il terzo elemento poi si è quello che le ragioni scambievoli siano *palesi*; e ciò perchè trattandosi di un conflitto, nel quale ambe le parti debbono avere il beneficio della difesa e offesa, la legge non può permettere che niuno presso del giudice venga assalito con arme occulte senza potervi mettere riparo.

Queste basi sono comuni ad ogni specie di procedura avanti qualunque autorità civile, amministrativa, militare, politica.

§. LVII.

Più addentro internandoci sulle parti essenziali del processo per ciò che spetta all'istruzion del fatto, e combinando i rapporti delle prove col diritto di tutela dei diritti delle parti, noi dobbiamo distinguere due stadj essenziali nella processura medesima. Il 1.º si è quello della partecipazione o intimazione di una data domanda: il 2.º si è quello della produzione dei rispettivi fatti interessanti, il diritto scambievole delle parti. Quanto al 1.º ragion vuole che l'intimato o meglio dir la parte a cui si dimanda la cosa, qualunque ne sia l'oggetto, sia certamente çerziorata del tenore della domanda medesima. Senza di ciò ne nascerebbe l'assurdo che taluno potrebbe senza sua saputa esser privato d'un diritto, essere sottoposto ad un danno, ad un onere, ad un aggravio personale e perfino ad una pena. Il legislatore dunque premuroso di serbare illesi i diritti naturali, dovette imporre come forma necessaria tanto la intimazione personale o quasi personale, quanto la certezza di tale intimazione. Per conseguenza ognun vede che questa forma diventa di naturale diritto, talchè la sua violazione doveva necessariamente importare la nullità essenziale. Quindi la regola che la domanda o citazione, deve essere intimata a persona o a domicilio reale, non è solamente applicabile alla civil procedura; ma eziandio indispen-

sabile a qualunque altra specie di procedura, sia amministrativa, sia politica e molto più criminale.

Quanto poi alla produzione delle prove, non mi resta d'aggiungere cosa alcuna dopo di ciò che testè ne fu discorso.

LIBRO III.

Dell'amministrazione pubblica come soggetto di queste istituzioni.

Capo I. Prospetto di fatto del corpo politico.

§. LVIII.

Dopo le basi universali della pubblica amministrazione dietro ciò che può essere, e che può constare, è prezzo dell'opera di concentrare le osservazioni sopra il *soggetto* tanto materiale, quanto morale, al quale applicar si debbe tutto il sistema della pubblica amministrazione. Ciò è necessario non tanto al legislatore per contemperare le leggi giusta i rapporti della grande unità che tutto regge e tutto move, ma eziandio all'amministratore ed al giureconsulto, onde determinare il campo delle sue funzioni, vederne la po-

sizion rispettiva nella carta dello stato ; applicar le leggi ed i regolamenti, e supplir ne' casi dove mancano, senza traviare dall'unità che presiede alle cose di stato. Quest'ultimo è ufficio della giurisprudenza a cui tendono queste instituzioni.

Ciò premesso, convien determinare il *soggetto reale* sul quale cade tutta la dottrina dell'amministrazione. Questo si è *lo stato politico*, ossia la società diretta da un governo. Essa si deve riguardare come una vera *persona morale* dotata d'una individua unità, e delle facoltà tutte competenti ad una persona. Per questa ragione Platone chiamò le società politiche col nome di *grandi animali*, pensando appunto avere esse una parte fisica ed una parte morale, diretta da un solo principio animatore ed eccitata da personali bisogni.

Questo concetto di *persona morale* troppo notorio ci somministra il primo concetto fondamentale di fatto, onde determinare e chiamare ad unità tutte le nostre considerazioni. Imperocchè ogni persona considerar si deve come un essere dotato di certe qualità costituenti la sua natura, come posta in un certo stato, ed avente certe relazioni essenziali od accidentali determinate dalla propria natura posta in commercio cogli esseri che lo circondano, e sui quali produce fenomeni di azione e di reazione.

§. LIX.

L'unione della parte fisica colla parte morale, si è la prima e fondamentale qualità che si presenta nello esaminar siffatta persona. Alla 1.a parte si riferiscono tutte le leggi economiche; alla 2.a tutte le leggi morali. Ma siccome si tratta di far movere gli uomini non con mezzi meccanici ma morali; così la parte morale serve alla parte fisica tanto per mostrare la guida del precetto, quanto per promoverne l'esecuzione mediante la sanzione.

§. LX.

Annessa all'idea dell'esistenza delle qualità, e delle relazioni della persona, vi è quella della *vita*, la quale suppone l'idea della costituzione organica, delle funzioni, e delle leggi naturali di fatto risultanti dallo *stato naturale* delle persone medesime.

Nell'esame della vita è indispensabile di ricercare quale ne sia la *legge fondamentale* e perpetua, come nella fisiologia si ricerca quale sia la legge fondamentale ed il motore precipuo della macchina umana.

§. LXI.

Dopo l'organizzazione, le funzioni vitali delle persone morali chiamate società succede il loro *regime*. Nell'ordine politico, la scienza del governo, o vogliam

dire la scienza della pubblica amministrazione, divisa secondo le esigenze del corpo sociale, dimostra quale debba essere il regime abituale in istato *di ordine*, e quale l'eventuale in istato di conflitto e di disordine. Questa parte di dottrina intitolar si potrebbe *regime pubblico*, l'oggetto del quale appunto si è la conservazione diretta, l'incolumità ossia la conservazione indiretta, ed il ristabilimento del corpo sociale.

§. LXII.

Affine però di non prender abbaglio convien distinguere le particolarità di un corpo morale dalle particolarità d'un individuo fisico. Nell' individuo fisico il principio senziente e movente è un solo: in un complesso sociale non esiste questa anima sola separata da quella dei singoli individui, ma si supplisce alla medesima colla triplice unità di mire, d'interessi e di azioni, stabilita dall' unica legge comune notificata a tutti dal sovrano. Da essa derivar ne devè unità d'intendimento ed unità di volontà. Questa crea in certa guisa una sol' anima artificiale che ha il sapere ed il volere fondato sullo stesso principio. Da ciò ne deriva poi o presuntivamente derivar ne deve l'*unità di azione*.

§. LXIII.

Considerando poi che nella persona individua esistono le potenze fisiche subalterne, ossia gli organi

che trasmettono a tutte le parti del corpo le mozioni volontarie dell'anima (voglio dire l'organizzazione dei nervi e dei muscoli, per i quali tutto il corpo ubbidisce alle impulsioni dell'anima); così fa d'uopo che nel corpo morale della società esistano agenti della sovranità coi quali se ne facciano movere regolarmente le membra.

§. LXIV.

Ma quì avvi una difficoltà. Nei nervi e nei muscoli non risiede una volontà propria che possa reagire contro le impulsioni dell'anima, ma d'ordinario questi sono essenzialmente ubbidienti: e ciò tutte le volte che non vengano esternamente impediti o disordinati dallo stato di malattia. Nelle persone morali e perciò nelle società politiche la cosa non è così: prima di tutto convien ordinare i poteri pubblici imperanti ed esecutivi: convien trasceglier le persone, e subordinarle in modo da servire ad una sola azione mossa dal principio della sovranità. Questa è una operazione artificiale di creazione umana: e perciò l'organizzazione delle parti motrici, e quasi direi dei nervi e dei muscoli del corpo sociale, è totalmente artificiale. Così l'organizzazione del governo forma una parte intrinseca ed essenziale di qualunque società, e considerar si deve immedesimata com'è appunto il sistema nervoso nel corpo umano.

§. LXV.

Dopo l'organizzazione sia materiale delle classi della società, sia movente ed unificante delle parti del governo, seguono *le funzioni naturali* del corpo sociale politico. Considerando queste funzioni in tutto il loro complesso, e fatta astrazione dall'azione imperativa del governo, [che assomigliar si può ai moti volontarj della macchina comandati dall'anima, e che appartengono propiamente al regime] e che però chiamar si possono funzioni nazionali, esse abbracciano quelle che riguardano la conservazione dei membri in istato di aggregazione sociale e politica. Tutte le comunicazioni scambievoli di famiglia e di città, tutte le operazioni di commercio, tutti gli ufficj civili cadono sotto la denominazione di funzioni naturali nazionali.

Capo II. Prospetto di ordine del corpo politico.

§. LXVI.

All'organizzazione, ed alle funzioni naturali del corpo sociale succede il *regime pubblico*, e propriamente l'azione del governo. Questo riveste il doppio carattere di *gerarchico* e di *nazionale*. Il primo dirige le diverse autorità costituite ed i diversi ufficj governativi; il secondo dirige in generale la massa dei cittadini. Il primo è per

dir così sparso e diffuso nei nervi dello stato: il secondo per tutte le membra del corpo sociale. Il primo dicesi *gerarchico* per dinotare le diverse e graduate magistrature ed uffícj l'uno all' altro subordinati, che dal capo della sovranità si estendono fino ai più piccioli e bassi impieghi. Questa denominazione s'incontra nelle nuove leggi e nei pubblici regolamenti adoperata appunto in questo senso; il secondo che fu appellato *nazionale* si verifica in quell'andamento e in quella spinta data dal governo, colla quale esso dirige tanto le azioni dei membri della comunanza, quanto le cose interessanti e godevoli, come appartenenti alle persone.

§. LXVII.

Il regime nazionale è necessariamente determinato dai bisogni fondamentali e perpetui che rendono necessaria la società civile per ottenere il fine della prosperità e sicurezza civile. Ma postochè alla sicurezza e prosperità del corpo sociale è necessaria la triplice unità di mire, di interessi, e di azioni; e postochè è impossibile di effettuar praticamente questa triplice unità senza la creazione d'un potere unico, illuminante, direttivo e costringente, ne viene necessariamente che le funzioni prime del regime nazionale si riducono a due classi principali. La prima nell' illuminare e nel dirigere col comando notificato; la seconda nel dar opera che il comando sia eseguito, e corrette le

aberrazioni per parte di coloro che debbono eseguirlo, non solo per riparare il mal fatto, ma eziandio per prevenire in futuro ogni travviamento. Alla prima si riferiscono tutti gli atti *legislativi* generali; alla seconda tutti gli atti *governativi*, nel che appunto si comprendono tutti gli atti amministrativi, non esclusa l'amministrazione della giustizia sì civile che criminale.

Tutto il fin quì detto riguarda il regime nazionale, vale a dir quello che si esercita su la comune dei cittadini soggetti alla legge, astrazion fatta dalle speciali ordinazioni riguardanti le autorità costituite, ed i pubblici funzionarj, senza de' quali per altro non si può esercitare.

§. LXVIII.

Al regime *gerarchico*, considerato in senso isolato e proprio, s'applicano alcune disposizioni della costituzione in quanto appunto si tratta di fissare le rispettive funzioni, e la misura dei diversi poteri. Affine d'intender meglio questo soggetto, è di mestieri di premetter quanto siegue.

L'indipendenza, ossia l'esistenza propria è così necessaria alla personalità dello stato che senza di questo carattere cessa di essere nazione. Senza di essa un aggregato d'uomini collegati forma piuttosto parte di un'altra società politica, che una società propria. Allora non merita più il nome proprio di stato politico o di nazione, ma diventa provincia o parte

d' un' altra nazione. Allora è veramente popolo suddito o colonia. La nazionalità quindi è essenzialmente connessa coll' indipendenza.

Dalla diversa collocazione del principato ossia del potere esecutivo in una sola persona o in più persone distinguesi estrinsecamente il carattere di uno stato politico, e chiamasi o regno o repubblica. Con queste denominazioni si accenna il puro fatto estrinseco, comunque i poteri pubblici subbalterni o accessorj siano distribuiti e modificati internamente. Per attribuire queste denominazioni nel senso volgare, basta che l' autorità centrale ed esecutiva del sovrano, ossia meglio il principato, esista o presso di una persona sola o presso molte.

In due sensi pertanto si può assumere la parola di regno o di repubblica. L' uno è per dir così materiale, e serve come di cognome per distinguer uno stato dall' altro, avuto riguardo alla natura del suo principato. L' altro senso poi è di diritto tutte le volte che esiste un complesso di condizioni fondamentali colle quali venga armonizzato, distribuito e moderato il potere governativo. Questo complesso di condizioni fondamentali chiamasi *costituzione*. Il diritto che deriva da queste regole fondamentali chiamasi diritto pubblico interno, o altrimenti *diritto costituzionale*. Il regno poi o la repubblica, in cui tali poteri sono ben distinti e misurati, chiamasi *regno* o *repubblica regolare*. Dove

poi tali poteri sono concentrati ed esercitati da un solo, il regno in senso di diritto chiamasi *autocrazia*, l'opposto della monarchia costituzionale. Dove diffatti tutti i poteri sono assolutamente esercitati da un solo non vi è garanzia ed il governo è autocratico nel preciso senso greco di *autos* [*proprium sui ipsius.*] Nelle repubbliche poi, sia che il potere risegga presso la sola classe degli ottimati, sia che momentaneamente si riporti alla moltitudine, non vi ha repubblica regolare in senso di buon diritto e di vera politica utilità; imperocchè nel caso di un' assoluta aristocrazia avvi una assoluta autorità per parte degli ottimati tanto più stretta ed oppressiva pel popolo quanta è minore la distanza fra chi comanda e chi serve. Parimenti dove la moltitudine si arroga indistintamente la legislazione e l'amministrazione mediante solo certi deputati, avvi la corruzione della democrazia, la quale per essere regolare e durevole abbisogna necessariamente di una mistura di aristocrazia.

Per la qual cosa due specie sole di governi regolari esistono: la prima è la monarchia garantita: la seconda è la repubblica temperata, cioè mista di aristocratico e di democratico.

Lo stato di repubblica conviene alla gioventù della società per dar le più forti e le più felici spinte all' incivilimento. La preformazione della costituzion politica e la generazione *delle leggi civili* appartiene a que-

sto periodo. La monarchia temperata conviene alla maturità, e dirò quasi alla virilità delle società. Essa è fatta per perfezionare e conservare ciò che fu già preparato e sviluppato dalla repubblica regolare.

§. LXIX.

Al nostro proposito per altro è da osservarsi che la costituzione politica di uno stato presa in tutta la sua estensione altro non è in sostanza che » la creazione delle autorità governative di un popolo specificate, ripartite e subordinate ad unità sistematica, in modo che *presuntivamente* ne nascano le migliori leggi e la più fedele amministrazione. «

La costituzione dunque è in sostanza la prima e forse l'unica legge immediata della sovranità nazionale. Per essa la nazione crea i suoi agenti e prescrive ad ognuno la natura e i limiti delle rispettive loro funzioni. Il cittadino poi come individuo ubbidisce a questi agenti della sovranità collocata nel complesso dei cittadini, come esprime il 2 art. dell'attuale nostra costituzione.

§. LXX.

Il potere amministrativo esercitar non si può in uno stato alquanto esteso dalla persona nella quale si figura concentrato il principato, vale a dire il potere esecutivo, che è sinonimo di amministrativo; ma fu sempre necessario fissar *persone subalterne* per mezzo

delle quali far eseguire la volontà delle leggi. Queste persone chiamansi ministri, direttori, magistrati, funzionarj pubblici, agenti di governo ec.

La distribuzione dei diversi poteri governativi fra queste persone e la loro subordinazione rispettiva forma parte essenziale della costituzione d'uno stato regolare.

La costituzione quindi ha due parti: la prima può dirsi eminente; la seconda subalterna. La prima riguarda la distribuzion de'poteri e delle funzioni della sovranità, la seconda riguarda le attribuzioni e la subordinazione di tutte le autorità subalterne incaricate delle funzioni governative: questa parte può denominarsi giustamente costituzione *gerarchica* per le ragioni sopra mentovate.

§. LXXI.

Dalle cose premesse risulta che il regime preso in tutta la sua estensione, e per ciò contenente anche la legislazione, è subordinato necessariamente alla costituzione dello stato.

Procediamo oltre: poniamo per un momento in disparte la legislazione, e passiamo all'amministrazione pubblica essenzialmente subordinata ed esecutrice della legislazione. Ciò è necessario per ben fissare il campo delle presenti istituzioni.

Il subbietto, sul quale cade l'amministrazione, si è il corpo politico. La prima e più vasta idea di questo subbietto si è quella d'una persona unica, come

fu già avvertito. Questa persona dovendo avere il suo regime artificiale, ne nasce perciò stesso l'idea astratta di un sistema volontario di vita, come nell' individuo animale. Questo sistema è realmente un complesso di regole pratiche per procurar la sicurezza e la prosperità dello stato. Il complesso sistematico di queste regole tratte dai rapporti reali delle cose sì permanenti che passaggieri, in quanto riguardano la sicurezza e prosperità di tutto il corpo politico considerato come persona unica ed individua, chiamasi *ragion di stato*. E siccome questa ottener non si può se l'amministrazione non agisce sulle parti del corpo giusta i rapporti della grande unità sistematica di tutto il complesso; così quella parte di amministrazione che tende a questo scopo, giustamente appellar si può *amministrazion pubblica di stato*. A questa appartiene quella perpetua educazione della società, per la quale convien sempre mantenere un' armonia ed un equilibrio fralle azioni ed i poteri, fra i bisogni e la soddisfazione delle diverse classi della società, in modo che prevalgano le più importanti. A questa pure appartiene l'arte di far procedere la nazione pei gradi successivi dell' incivilimento, e finalmente procurare perpetuamente la maggior potenza dello stato.

A questa parte appartiene pure tutta la politica dei gabinetti, ossia quella che dicesi *diplomazia*; stantecchè la potenza dello stato interessante la sicurezza

è tutta relativa al grado di potenza, e quindi alla sicurezza ne' suoi rapporti alle relazioni estere. Di questa parte noi non dobbiamo occuparci di proposito, ma accennarne solamente que' rapporti che colpiscono l'interna amministrazione delegata, postocchè queste instituzioni non debbono versare su l'alta amministrazione riservata al re.

§. LXXII.

Restringendo quindi le nostre considerazioni a quelle funzioni governative che direttamente affettano i sudditi, e formano l'oggetto di leggi e regolamenti che conviene eseguire ed applicare, e ritenuta la distinzione fra l'amministrazione e la legislazione, conviene più specialmente avvertire quanto segue.

L'aggregato sociale benchè non sia realmente che un complesso di dati individui; ciò non ostante nel suo aspetto morale presenta le seguenti relazioni.

1.° Quelle di ogni individuo verso l'unione intiera dei cittadini socj o dirò meglio verso la comunanza tutta presa come aggregato di parti similari.

2.° Quelle d'ogn'individuo verso lo stato considerato come persona *distinta* dal privato.

3.° D'ogni particolare verso ogn'altro particolare.

4.° D'ogni individuo verso la persona del governo e le sue gerarchie.

In ognuna di queste relazioni l'interesse indivi-

duale è sempre colpito, e deve soffrir sempre qualche conflitto, e quindi essere sottoposto a certe regole. Per la qual cosa nasce una scienza ed un' arte di governare relativa a tutte queste posizioni. Riunendo in un solo sistema i principj di questa scienza e di quest'arte in mira della conservazione, si forma la scienza di diritto e di politica universale interna *in relazione al privato*.

Riandando ora le quattro relazioni sopra distinte, e volendo loro attribuire una denominazione propria, ne seguiranno le seguenti distinzioni.

La prima specie verrà denominata relazione civico-politica interna, prendendo la parola *politica* nel suo primitivo senso datole dai greci e specialmente da Aristotele. Quindi l'interesse pubblico sotto di questo rapporto riceverà la speciale denominazione di interesse civico-politico. La scienza, le leggi, ed i regolamenti relativi si potranno considerare come una dottrina particolare costituente la ragion civico-politica. Questa dottrina forma la parte precipua di queste istituzioni.

La seconda relazione che abbraccia lo stato come persona individua e distinta dal privato riceve la denominazione propria di *relazion di stato* subalterna. L'interesse pubblico considerato sotto di questo rapporto riceve il nome d'interesse dello stato. Il sistema dei principj, delle regole, delle leggi e dei regolamenti della cosa pubblica sotto di questi rapporti forma la ragion di stato subalterna tanto razionale, quanto positiva.

Una parte della ragion di stato entra nelle nostre istituzioni in quei rami specialmente che riguardano il dominio eminente: e le pubbliche imposte, e in generale i sussidj pecuniarj e militari, e la corrispettiva contabilità.

La terza relazione la più nota e famigliare di tutte, appellasi civile. L'interesse relativo riceve il nome di interesse *civile*. Il complesso dei principj, delle regole della ragion delle leggi e dei regolamenti costituisce ciò che appellasi *ragion civile*.

Quì osservar si deve che non convien confondere la ragion civile propriamente detta colla ragione puramente privata, la quale si limita ai soli rapporti fra particolare e particolare. La ragion civile propriamente detta riceve necessariamente una mistura della ragion pubblica, e ciò mediante le leggi d'ordine pubblico, le quali formano la ragion privata per rattemperarla, e collegarla col sistema unico e generale della società politica, ma di ciò si dirà più ampiamente in appresso.

La quarta relazione surriferita riceve il nome di relazione *imperativa* e di *sudditanza*. Queste due qualità son correlative, perchè la relazione imperativa si verifica in chi comanda, e la sudditanza in chi serve. Quando queste relazioni sono regolate da leggi fondamentali, ne nasce la ragion costituzionale civica, la quale determina i poteri, i diritti ed i doveri tanto di chi comanda quanto di chi serve, astrazion fatta dagli atti

singolari che vengono regolati da leggi e regolamenti nei diversi rami di pubblica amministrazione.

§. LXXIII.

Queste sono relazioni di conservazione diretta. Succedono le relazioni della *conservazione indiretta*. Fra queste le prime sono quelle che riguardano la giustizia.

Ognuno intende che quì non si parla della giustizia che come d'un ramo della pubblica amministrazione dello stato (vedi §. XVII.) Ritenuto questo concetto la giustizia si divide in due parti: la prima si può dire *assegnatrice* di un diritto contenzioso; la seconda si può dire *punitrice*. La giustizia civile e la criminale sono parti singolari dell' uno e dell' altro ramo; stantecchè sotto il nome di assegnatrice non si vuol comprender solamente quella che regola gli affari fra privato e privato, alla quale propriamente viene applicato il nome di *civile*; ma eziandio si vuol comprendere quella che decide le questioni fra il privato ed il pubblico tanto presso i tribunali ordinarj, quanto presso i tribunali amministrativi, come sarebbero i consiglj di prefettura, ed il consiglio di stato.

Lo stesso dicasi rispetto alla giustizia punitrice stantecchè l'autorità di infliggere almeno pene pecuniarie e tediali sta in parte presso l'autorità amministrativa.

§. LXXIV.

Considerata la giustizia nella sua parte *organica*, ossia in relazione alla costituzione delle diverse magistrature alle quali può essere affidata, si può distinguere l'ordine giudiziario in *assegnatore*, ossia meglio definitore degli affari contenziosi, e in *punitore* delle violazioni della legge. Nell'uno e nell'altro ramo esercitando i giudici una funzione attribuita dalla legge, essi esercitano o amministrano una parte del pubblico regime e sempre subordinatamente alla legge. Ecco perchè l'amministrazione della giustizia costituisce un ramo dell'amministrazione generale dello stato e si riferisce propriamente alla ragion governativa od esecutiva. Una particolarità dell'ordine giudiziario si è di non aver che occhj e bocca: perchè altro non fanno che vedere e decidere. Le mani ossia l'esecuzione appartiene al poter esecutivo.

§. LXXV.

Parlando del primo ramo che appellammo *assignatore* o *definitore* d'ogni affare contenzioso civile ed amministrativo, esso si suddivide in tre rami subalterni. Questi si riferiscono alle tre relazioni interne dello stato, vale a dire alle relazioni civili fra cittadino e cittadino: alle relazioni politiche interne dette altrimenti relazioni pubbliche civiche, e finalmente alle relazioni di stato già

sopra spiegate. La giustizia assegnatrice e definitrice abbraccia tutti questi rami in quanto possono somministrare contestazioni che debbon esser decise con cognizion di causa da qualunque tribunale. Oltre le contestazioni civili troppo note, nascono questioni p. e. di opere che il privato deve eseguire sulle acque private per lo spurgo de' canali, per la manutenzione di certe opere, le quali appunto essendo fatte per l'interesse comune de' cittadini riguardano le relazioni pubbliche civiche. Così pure tutte le questioni particolari sul riparto e la riscossione delle pubbliche imposte, le altre riguardanti i sussidj militari, le coscrizioni ec., si riferiscono alle relazioni di stato. Per la qual cosa si vede che la giustizia è per dir così paralella a tutte le relazioni della politica società. Una partizione speciale cadrà a proposito allorchè in particolare tratteremo di questo ramo.

§. LXXVI.

Sopra fu distinto il secondo ramo della giustizia che fu appellato *punitore*. Consultando le disposizioni positive organiche del regno, noi troviamo che questo ramo pure si estende alle tre relazioni, cioè alle private, alle politiche, a quelle di stato. Astrazion fatta dai funzionarj, ai quali l'esercizio della giustizia punitrice fu affidato, pare che la massima fondamentale sia che i giudizj debbano esser fatti da molti, che debbano es-

ser pubblici e sottratti dall'influenza dell' autorità amministrativa senza separarli dall' unità del governo.

Quanto poi alla gerarchia giudiziaria punitrice si trova una eccezione che separa l' alta corte reale e i tribunali militari di terra e di mare dal rimanente dei giudici criminali. Questa distinzione però non influisce nè per l' ordine di procedere, nè per separare dal cod. pen. i delitti di quelli che hanno il privilegio del foro.

Il motivo della creazione dell' alta corte reale si fu di stabilire un corpo il quale per le sue eminenti qualità e situazione si trovasse al di sopra delle influenze ordinarie, e potesse rendere giudizj autorevoli ed imparziali su le accuse portate contro eminenti funzionarj dello stato.

Quanto poi all'ordinaria gerarchia, trattandosi di applicar pene propriamente dette che toccano la vita, la libertà, l'onore, si volle che fosse indipendente dall' influenza della amministrazione governativa, e così fosse garantita la sorte comune de' cittadini. Per la qual cosa i giudici, da una parte non avendo che bocca, dirò così, ed occhj, e dall' altra essendo per le costituzioni assicurati con una ragionevole indipendenza e libertà di giudizj, si trovano perciò stesso atti a pronunciare sentenze imparziali.

§. LXXVII.

Uno dei cardini fondamentali dell' attuale nostro sistema organico rapporto alla giustizia si è la ga-

ranzia universale del cittadino anche negli affari contenziosi. Solenne è il principio proclamato dal legislatore che » il potere giudiziario è separato dall'amministrativa, e lo stato de' cittadini è posto sotto la protezione dei tribunali «

§. LXXVIII.

Una speciale osservazione far si deve sulla applicazione delle diverse pene, ed è che quelle che veramente colpiscono la vita, la libertà e l'onore, sono applicate dai tribunali ordinarj. Ma alcune volte la multa viene decretata dall'autorità amministrativa.

Ragion voleva che questa autorità avesse per la esecuzione rapida delle sue determinazioni l'autorità di colpire con pene pecuniarie, le quali d'altronde, quando fossero illegalmente pronunciate, si possono rivocare e farne la debita restituzione.

§. LXXIX.

La solennità dei giudizj penali fu dalle costituzioni e dalle leggi riservata agli affari di grave momento. Ma siccome l'ordine effettivo e pratico della cosa pubblica viene turbato anche dalle aberrazioni di minor momento, le quali per la connession delle cose traggono seco grandi inconvenienti che debbonsi prevenire; così dopo il poter penale propriamente detto

sottentra un potere *preveniente*, correttivo e disciplinare. Avverto quì che dovremo ritornare sopra di questo argomento ; così basti per ora questo cenno.

Capo III. Prospetto delle materie d'insegnamento sullo stato politico.

§. LXXX.

Dopo queste vedute universali, passiamo alle particolari onde meglio determinare il campo e la ragione di queste istituzioni. Quì rammentiamo di nuovo che qualunque sia la composizione del corpo politico, e qualunque sia la distribuzione degli ufficj e delle magistrature, in ogni stato si distinguono due massime relazioni: le prime si posson dire *esterne*, e le seconde *interne* : alle prime appartengono gli affari esteri, alle seconde gli affari interni.

Sezione I. Affari esteri.

§. LXXXI.

Gli affari *esteri* non entrano direttamente nella dottrina che esponiamo, ma solamente *per incidenza* ; vale a dire per quel rapporto che può interessare l'amministrazione degli affari interni.

Così parlando degli affari politico-economici le relazioni estere interessano l'*amministrazione* per la *custodia dei confini*, per la introduzione di cose o di persone dall'estero, per le corrispondenze di polizia, per le legalizzazioni, e per certi altri rapporti eventuali, dei quali si parlerà.

§. LXXXII.

Queste stesse relazioni estere interessar possono la ragion *civile* in molti oggetti, come p. e. nelle abilitazioni a succedere alle eredità, nella esecuzione contenziosa dei contratti frallo straniero ed il nazionale, e frallo straniero e lo straniero nel territorio del regno: per l'applicazione di leggi estere in affari interessanti il nazionale: per la procedura civile sì per le cauzioni, che per le intimazioni, e per ogni altro oggetto di cautela giudiziaria.

§. LXXXIII.

Interessano pure le relazioni estere, il dipartimento delle *finanze* non solamente in oggetti commerciali, come di derrate, manifatture, monete ec., ma eziandio per la mutua corrispondenza delle poste, dei corsi, dei transiti mercantili, e di altre promiscue concessioni.

Finalmente le relazioni estere interessano la pubblica *sicurezza* in quella parte che vien sopravegliata dalle magistrature, non solamente quanto ad una abi-

tuale vigilanza su gli stranieri, che sono in comunicazione con noi; ma eziandio per tutti i delitti che possono interessare i due stati, e per le convenzioni della scambievole consegna dei delinquenti.

§. LXXXIV.

Per la qual cosa le relazioni esterne entrano nella considerazione della dottrina della pubblica amministrazione interna per quel contatto e per quella connessione, che hanno con tutti i rami sopra indicati. La sede propria però e principale della scienza delle relazioni estere sta nella dottrina del diritto pubblico delle genti tanto razionale, quanto positiva, sì per il merito, che per l'ordine conosciuto sotto il nome di diplomazia. Questa parte viene amministrata immediatamente dal re, senzachè abbiavi autorità inferiore entro il regno, fuorchè il ministro. Gli agenti spediti e residenti nei diversi paesi sotto i nomi di ambasciadori, ministri, consoli, agenti diplomatici, delegati ec. versano fuori del regno. Dal che si vede che per sola incidenza gli affari esteri entran nella dottrina che esponiamo.

SEZIONE II. *Affari civili.*

§. LXXXV.

Passiamo ora alle relazioni *interne*. Fu dissopra distinta l'amministrazion pubblica *civile* dalla *interna*

politica e dall' interna *di Stato*. Quali sono le parti principali di codesta amministrazion *pubblica civile?* Riteniamo fermo l' aspetto proprio e naturale degli affari civili, fatta astrazione dai rapporti giurisdizionali delle autorità costituite, e poniam mente all' interesse privato che risulta dalle parti suddette dell' amministrazione.

Le relazioni private sono senza dubbio oggetto della legislazion civile. Come mai possono essere oggetto di *pubblica amministrazione?* Si noti bene che qui il nome di amministrazione si prende come sinonimo di regime, ossia come azione del governo puramente esecutiva della legislazione. (Vedi §. II. III.)

Posto questo senso, dimando di nuovo come gli affari privati possano veramente formar oggetto di pubblico regime? Non par forse che la funzione del governo negli affari privati si debba restringere solamente ad una mera *ispezione* colla quale impedire che l' un privato sovverchj l' altro, e tutto proceda con equità e con sicurezza? Non è egli vero che il fine proprio della civile legislazione essendo quella di pareggiare fra i privati l' ultilità mediante l' inviolato esercizio della comune libertà, rendasi per ciò stesso la funzion del governo semplicemente inspettiva e tutelare? Dopo che le leggi furono architettate sopra la regola suddetta non pare forse che il governo non debba avere

altra cura che quella di far amministrare la giustizia? Dove dunque troviamo altri rapporti di regime pubblico propriamente detto negli affari civili?

§. LXXXVI.

Questo argomento vero in parte non lo è in tutto, allorchè un governo è ben costituito, e regolato. Imperocchè egli è ben vero che sinatantochè i privati osservano le leggi, l'autorità pubblica non si intromette, nè deve intromettersi negli affari privati, e per conseguenza sotto di questo rapporto gli affari privati non possono costituire oggetto di una gestione pubblica amministrativa; ma egli è vero del pari che in virtù della legge fondamentale della società di dar soccorso e di completar le forze individuali, il governo sottentra colla propria autorità *tutoria* e di *soccorso* in tutti quegli oggetti, ed in tutti quei casi i quali, sebbene siano di privato interesse, ciò non ostante non possono da un privato o per diritto di eguaglianza, o per fatto di potenza essere stabiliti e protetti. Se poi poniam mente a quella suprema unità di regola e di interesse che deve far agire le singole parti in armonia col tutto, noi troviamo un nuovo e precipuo fondamento, onde autorizzare l'azione del governo in tutte le civili relazioni. Così la società intiera, ed il governo in nome di lei, entrano colla loro autorità a compiere ciò che manca alla tutela ed al ben essere

privato, e nello stesso tempo provvede all'interesse degli altri concittadini con un sistema unico ed uniforme, benchè si tratti delle sole relazioni civili e di famiglia.

§. LXXXVII.

Le seguenti specificazioni renderanno più manifesto questo pensiero.

Mediante le leggi di pubblica amministrazione vien provveduto al cittadino dal momento ch'egli *nasce*, fino a quello ch' egli muore.

Dal momento ch'egli nasce la società intiera in seno della quale egli vide il giorno, e per lei l'autorità governativa resa madre comune, l'accoglie sotto la sua tutela, e col comando e coll' opera ne assicura l'esistenza fisica, e lo stato futuro civile. Di ciò fan fede le leggi, ed i regolamenti riguardanti sia le nascite, per assicurare la filiazione e l'origine dello stato civile, sia le cure per neonati non assistiti dai genitori, sia finalmente le altre cautele tutte economiche, civili e criminali su di questo oggetto.

La debolezza dell' età che rende l' individuo incapace di provvedere, e per il fisico e per il morale a se stesso, richiama di nuovo la cura della società madre comune, e quindi del legislatore e dell' amministratore che agisce in nome di lei. Ecco pertanto stabilito l'ordine delle tutele, sia paterna sia straniera: tutte le regole

che riguardano la miglior conservazione delle persone e dei patrimonj di siffatte persone incapaci a reggersi da se medesime. Tutto ciò vien fatto affinchè la sorte dei deboli o per ragion fisica, o per ragion morale sia pareggiata a quella delle persone *sui juris*, e così venga prodotta e mantenuta quella parità di utilità mediante l'esercizio della comune libertà, la quale forma sempre lo scopo unico e massimo della civile legislazione.

Passando a considerare il cittadino anche in maggiore età e dotato di tutta la moralità, e volendo formar la famiglia, l'autorità pubblica di nuovo lo prende sotto la sua protezione per mantenere e conseguire l'intento dell'ordine civile. E quì si presenta tutta la serie delle disposizioni tanto per le cose, quanto per gli stabilimenti di famiglia.

Sortendo dalla famiglia e gettato nel sociale commercio, potendo esso compromettere i diritti suoi di proprietà per l'ignoranza necessaria di fatto su la solvenza di colui, col quale vuol contrattare; e amando il legislatore di mantenere e cautelare i diritti delle parti, ed impedire che l'uno non avvantaggi con inganno sull'altro, esso provvede alle contrattazioni col sistema delle *notificazioni ipotecarie*, e con altri modi che assicurino le date dei contratti, il lor contenuto e la lor certezza in società. La loro conservazione alla perpetuità, la loro esecuzione anche coattiva, e la tutela d'ogni altra ragion *privata* è un altro oggetto delle nostre leggi pubbliche civili.

Tutte queste cose da qual principio discendono esse mai, e per quale autorità sono stabilite? Esse discendono dal principio della comune giustizia ed utilità di tutti i privati posti nella colleganza e nel commercio sociale. Esse poi vengono stabilite per sola autorità pubblica, di modo che in niun privato preso singolarmente se ne potrebbe riscontrare il diritto. Esse poi vengono perpetuamente dirette ed amministrate dalla sola *autorità pubblica*, e propriamente formano un ramo di pubblica amministrazione.

§. LXXXVIII.

Ma volendo noi richiamare sotto di un prospetto tutti i sussidj dati dalla pubblica autorità all'interesse privato, noi troviamo i seguenti stabilimenti.

1.° L'ufficio degli *atti dello stato civile*, nel quale cadono gli atti di nascita, di morte, di matrimonio. Sussidiariamente si possono aggiunger tutti *gli atti di tutela*, e le funzioni conseguenti che vengono disimpegnate dalle persone direttrici col voto del consiglio di famiglia, e sono avvalorati dall' autorità pubblica del giudice di pace.

2.° Lo stabilimento del *notariato* per la certezza ed autenticità di tutti gli atti fra vivi o per causa di morte non giudiziarj, tanto in ciò che riguarda le contrattazioni, quanto in ciò che riguarda l' esercizio di altri diritti transitorj, come sarebbero assensi a matri-

monj, procure per affari, e altri atti di amministrazione privata.

3.° Lo stabilimento *degli archivj notarili* per la conservazione degli atti autentici, e degli archivj degli atti *giudiziarj* tanto per assicurare i diritti stabiliti in via contenziosa, quanto per far constare di altri atti che abbisognarono dell' intervento della volontaria giurisdizione della pubblica autorità.

E quì sussidiariamente cadono anche gli archivj *amministrativi* per quella parte di autorità tutoria sui corpi tutelati, i quali ad instar di privati minori sostengono ragioni attive e passive, e pei quali le approvazioni e le autorizzazioni sono veri atti di volontaria giurisdizione.

4.° Lo stabilimento per una parte soltanto del *registro degli atti* onde assicurare la data di alcuni atti pivati riguardanti le contrattazioni civili circa diritti e cose puramente mobiliari.

5.° Lo stabilimento degli uffici *delle ipoteche* onde assicurare i contraenti sullo stato di solvibilità delle parti, e garantire così l'esecuzione dei contratti e la sicurezza dei pagamenti, ed ogni altra vista tutelare delle convenzioni.

6.° Finalmente l'istituzione dei *tribunali* sì civili che di commercio, di cui diremo in appresso.

Domando io: tutti questi stabilimenti non sono forse d'ordine pubblico, e sotto l'immediata amministazione della pubblica autorità?

§. LXXXIX.

Il secondo ramo dell' amministrazion pubblica interna, di cui dobbiamo trattare, è costituito dalla *ragion civica* (§. LXXXV.) di una società agricola e commerciale assai incivilita.

Questo ramo si suddivide in tre altri rami subalterni, cioè:

1.° Amministrazion civica *economica*.

2.° Amministrazion civica *morale*.

3.° Amministrazion civica *tutelare*.

Veggiamo ora quali siano le principali materie che si comprendono sotto di ciascuna di queste rubriche.

§ XC.

Incominciamo dalle materie di amministrazion pubblica *economica* nelle sue relazioni al *cittadino*. La ragione economica civica non viene qui contemplata, se non per l'ordine dei doveri e dei diritti della pubblica podestà riguardanti la sussistenza e l'uso delle cose godevoli in società. Questa determina e dirige fino ad un certo punto nelle società agricole e commerciali.

a) Il corso delle *eredità*, ossia delle *proprietà* giusta i principj della ragion pubblica (§. II. III.), e le esigenze necessarie del corpo sociale fra le diverse generazioni.

b) L'*ordine* dei *possessi* e dei *contratti* in relazione alla cosa pubblica o comune.

c) L'*ordine* degli stabilimenti economico-politici per proteggere e agevolare la parità di *intelligenza* e di *libertà* dei cittadini nello scambievole *commercio* delle cose godevoli, e così per esempio, lo stabilimento delle monete, dei pesi, delle misure, dei bolli per la qualità autentica delle merci, le notificazioni di patrimonj, i regolamenti per prevenire le frodi e gli ingiusti monopolj ec.

d) L'ordine degli stabilimenti pubblici per agevolare tutte le vie a diminuir le fatiche, i pericoli, e le spese comuni e generali per il commercio e le arti in tutti quei casi, ne'quali dalla forza dei singolari non sarebbe nè giusto, nè possibile esigere sì fatti stabilimenti.

Tali sono i provvedimenti per la facilitazione dei trasporti, come la apertura e il mantenimento di buone strade e sicure: dei canali, e della spedita e sicura navigazione dei fiumi: lo stabilimento e il mantenimento delle poste: degli emporj, delle dogane ed altri luoghi di deposito.

Tali sono pure i provvedimenti e gli stabilimenti pubblici, tanto per facilitare ed assicurare le compre e vendite (come sarebbero le fiere ed i mercati), quanto per assicurare i pagamenti ed il credito commerciale interno ed esterno. I tribunali di commercio si riferiscono a questa parte.

§. XCI.

Succedono le materie di amministrazion civica *morale*, ossia meglio, riguardante la moralità civica del cittadino, la quale dopo l'organizzazione degl'interessi esige l'educazione pubblica che abbraccia l'instruzione e le abitudini. L'instruzione si divide ne' seguenti rami.

a) La *esoterica*, ossia la popolare universale istruzione nei rapporti suoi a mantenere ò introdurre le cognizioni necessarie per effettuare la pratica della giustizia comune fra gli uomini, e la cauzione per l'integrità di diritti sì pubblici, che privati. Le istituzioni *religiose* sono comprese in questa sfera.

b) L'*acroatica*, ossia le istituzioni riservate *a quei pochi*, i quali più specialmente debbono consecrare i loro lumi e i loro servigi a vantaggio della cosa pubblica.

c) La *tecnica* che riguarda l'istruzione delle arti tutte morali e politiche, delle quali l'autorità pubblica deve prendere una cura più speciale.

Tutte le leggi ed i regolamenti sulle scuole, sulle case di educazione, sugli stabilimenti d'istruzione [come biblioteche, musei, gallerie, gabinetti, raccolte, accademie, instituti ec.] si riferiscono alla amministrazion pubblica morale.

§. XCII.

Seguono le materie di amministrazion civica *tutelare* del cittadino, la quale comprende

a) La *polizia medica*, ossia l'ordine di dovere e di diritto della pubblica autorità in tutti gli oggetti di *sanità*, che possono essere di competenza pubblica.

b) La *polizia* per i *casi fortuiti*, ossia l'ordine di dovere e di diritto pubblico per difendere i cittadini contro i disastri, e far riparare i danni, come per esempio in incendj, inondazioni, ruine, carestie ec. ec.

c) La *polizia* contro le *trasgressioni* e i delitti, ossia l'ordine della vigilanza e della *prevenzione* amministrativa su i misfatti che potrebbero attentare alla sicurezza delle persone, ed ai diritti dei cittadini e dello stato.

A questi tre ordini, cioè quello della *economia*, dell'*educazione* e della *tutela civica* si possono ridurre le classi principali delle materie riguardanti il cittadino, ossia le parti massime dell'*amministrazion pubblica civica*.

Sezione IV. *Affari di stato interni*

§. XCIII.

Le materie dell'*amministrazion di stato* interna riguardano propriamente il complesso delle leggi fondate sui rapporti reali delle cose per armonizzare e conservare le parti diverse dello *stato* prese in *complesso*, in relazione al fine unico e comune della formazione e conservazione dei corpi politici contemplati nella loro

individua *unità*. La scienza di quest'ordine per quell' aspetto che interessa l'amministrazione si può dividere in ragion di stato.

I. *Organizzatrice* dello *stato*, la quale tratta dello stabilimento e delle competenze dei diversi corpi pubblici, e delle classi diverse delle società in relazione all'amministrazione interna, questa tratta

a) Dell' *organizzazione* e dell'ordine pubblico delle società tanto in relazione alle funzioni sociali, quanto in relazione ad un determinato luogo occupato da un corpo politico, per cui nascono le idee di territorio, di sovranità territoriale, di domicilio, di patria locale, di abitazione, di naturalizzazione, di forensità ec.

b) Dell' organizzazione, distribuzione, competenze e connessioni delle *magistrature* politiche, militari, civili in relazione alla natura dello stato ed all' azione complessa, che debbono avere per ottenere l' intento della cosa pùbblica.

c) Delle *attribuzioni* politiche alle diverse classi dei proprietarj, dei trafficanti, degli artigiani, e della rispettiva preponderanza, che ad ognuna regolarmente conviene attribuire in vista sì dei rapporti essenziali della cosa pubblica, che della maggior potenza permanente dello stato.

§. XCIV.

II. *Conservatrice dell' organizzazione dello stato*; in questo si considera la conservazione *diretta*, cioè

quella che deriva dall'unione e dall'ordine delle parti costituenti lo stato giusta le leggi stabilite dall'azione simultanea dei membri. Essa corrisponde alla conservazione dell'individuo fatta col cibo e col regime salutare. La ragion di stato relativa alle *offese* vien compresa nell'ordine tutelare propriamente detto. Alla ragion di stato conservatrice appartiene

a) L'ordine politico ed economico della riproduzione delle specie, quello dei *matrimonj* e della podestà domestica, giusta i rapporti politici della *potenza* dello stato.

b) L'ordine della *distribuzione* della popolazione, e la corrispondenza di lei sopra un dato territorio, nel che si comprende l'ordine delle colonie.

c) L'ordine riguardante le *emigrazioni* dei cittadini, e la separazione di una parte della società in casi autorizzati dal pubblico diritto.

d) L'ordine col quale si debbono attemperare i *sagrificj* necessarj d'una classe di uno stato in conflitto con un'altra, in guisa che ne risulti sempre il massimo di bene, ed il minimo di male per la potenza dello stato.

e) L'ordine col quale si debbono contenere e far agire tutte le autorità in relazione alla potenza dello stato.

§. XCV.

III. *Economica dello stato*, la quale riguarda propriamente il dominio *eminente* della società, e l'amministrazione dei *beni pubblici*, giusta il fine della salute e del miglior essere *del tutto*. Questa abbraccia

a) L'ordine necessario di ragion dell' occupazione del possesso, e dell'amministrazione dei *demanj*.

b) L'ordine di ragione per autorizzare tanto in genere, quanto in ispecie e quantità le pubbliche *imposizioni*: i principj della ripartizione sopra le classi, e sopra gli individui dello stato, la loro percezione, quello d'imporre e di risarcire i sacrifizj o i danni dei privati sofferti per l' utilità, e per la difesa dello stato.

c) La regola dell'*amministrazione* delle pubbliche entrate, l'esercizio del diritto inalienabile della nazione di vegliare su la versione loro, e tutti li mezzi che ne derivano.

§. XCVI.

IV. *Morale dello stato*, la quale propriamente riguarda la moralità politica di una società presa in complesso. Per *moralità* s'intende la *capacità di conformare*, mercè l'intelligenza, ossia mediante la cognizione delle cose, le proprie azioni all'ordine preconosciuto. La moralità pubblica quì si assume come soggetto di dottrina del governo operante sulla massa intera dei sudditi, in modo da introdurre, e conservare lo spirito e le abitudini, che appartengono al ben' essere della *personalità intiera* della società, ossia dello stato. Questa abbraccia

a) La teoria delle leggi naturali dell' opinion *pub-*

blica patriotica, e delle conseguenze che ne derivano.

b) Quella delle *virtù* di stato, come per esempio, dell'onore, dell'amor della patria ec.

c) Quella dell' influenza delle opinioni e delle *passioni naturali*, o fattizie degli uomini nelle diverse età, e nei diversi gradi d'incivilimento, e giusta le circostanze diverse, in quanto giovare, o nuocer possono al bene *dello stato*.

d) E dopo tutto questo la teoria dei mezzi per far servire tutte le annoverate molle alla potenza dello stato giusta i rapporti *necessarj* del fine unico dei corpi politici.

§. XCVII.

V. La *tutelare dello stato*, la quale riguarda la difesa sì interna che esterna dello stato, e però abbraccia

a) Il sistema dei principj e dei mezzi, onde difendere la *libertà* pubblica dello stato contro l' *usurpazione* di qualunque genere, e di qualunque persona, classe, corpo, o autorità nell' interno dello stato.

b) Il sistema dei principj e dei mezzi per difendere il corpo dello stato, la sua costituzione, indipendenza, e diritti contro gli attentati, o la violenza, derivanti dall' *esterno*.

§. XCVIII.

VI. La *riformatrice o innovatrice* delle cose *pubbliche dello stato*, la quale, come si vede, è generale, e può riguardare tutti i rami antecedenti. Essa però ha le sue norme ed i suoi principj certi derivanti dall'ordine necessario delle cose, e si appoggia

a) Su la teoria delle innovazioni necessarie che il tempo apporta nello *sviluppamento morale e politico* delle generazioni umane.

b) Su le mutazioni delle relazioni *esterne* indotte dalle vicende d'ingrandimento o di decadenza, di aumento o di decremento delle forze artificiali degli stati esteri, coi quali la nazion trovar si deggia in relazione.

§. XCIX.

Ecco le materie principali, sulle quali versar dovrebbe la scienza della cosa pubblica nella sua vera estensione.

Ma di queste trattar non ne dobbiamo, che per quell'aspetto e dentro que' limiti che appartengono all' amministrazione delegata, ed esecutrice delle leggi.

Io per altro dichiaro quì che nel dare il prospetto sopra esposto, non ho preteso di assegnare tassativamente le materie singolari, sulle quali versar dovrebbe la scienza della cosa pubblica; ma solamente di aver accennate le principali rubriche, alle quali le materie medesime si possono riportare.

LIBRO IV.

NOZIONI FONDAMENTALI SULLE PRINCIPALI MATERIE PROPRIE A QUESTE INSTITUZIONI.

CAPO I. Civica economia.

SEZIONE I. Primi elementi di fatto di tutta l'economia.

§. C.

Soddisfare ai bisogni ed ai piaceri della vita: ecco il fine generale di fatto e di diritto della privata e pubblica economia.

La legge dei beni e dei mali reali non istà in balìa dell'uomo. Creare i mezzi di soddisfazione, e i rapporti dell'utilità non dipende dall'uomo. Impossessarsi di questi mezzi, sviluppare l'attività loro benefica mediante l'umana industria, applicarli ai bisogni, ecco ciò che è in podestà dell'uomo.

I materiali sono della natura; la preparazione di alcuni per rendergli utili, il commercio e la consumazione sono opera dell'uomo. Se le cose sono

utili in quanto sono atte a produrre un piacere e ad evitare un dolore, a procurare un bene e ad allontanare un male, a recar un vantaggio, o a riparar un danno; egli ne seguirà che l'utilità delle cose sarà l'opera o della natura sola, o della natura ajutata dall'arte.

Le fonti, dalle quali la società trae i *materiali* che servono a soddisfare ai bisogni ed ai piaceri della vita, sono la *caccia*, la *pesca*, la *pastorizia*, l'*agricoltura*, la *metallurgia*. Nell'amministrazion pubblica del regno queste fonti non furono dimenticate, ed esistono regolamenti per la loro conservazione e miglioramento, salvi i rapporti di giustizia ed utilità.

§. CI.

Volendo noi accennate alcune nozioni eminenti, la quali servir debbono alla giurisprudenza, ed alla amministrazion pubblica economica, credo prezzo dell' opera di seguire la natura e la successione delle idee di fatto, e di diritto.

La cognizione d'un oggetto utile o piacevole fa nascere la brama di acquistarlo. Fatto l'acquisto si ama di possederlo, e di goderlo. E quando per goderlo sia necessaria la consumazione, si ama di consumarlo.

Separate le parti di questo fatto, e le affezioni che lo accompagnano, e voi ne riceverete l' idea di alcuni enti morali economici, dei quali è d' uopo far

uso nel trattare le parti sì di fatto che di ragione della civica economia.

§. CII.

Ho detto che la cognizione di un oggetto utile o piacevole fa *nascere* la brama di acquistarlo. Ma fra più persone diverse il senso dell'utile o del piacevole è diverso. Il senso dell'utile o del piacevole fa nascere un' operazione ideale che trasporta nell'oggetto un pregio che sta tutto nell'opinione. È noto diffatti che le *cognizioni* ed il *sentimento* dell' utilità, sia fisica sia morale, eccita più o meno anche quello dell' estimazione. Da questa mistura di sentimenti nasce l' idea di valore. Il *valore* pertanto definir si potrebbe » l'utilità d'una cosa qualunque, in quanto viene accompagnata dalla stima degli uomini. «

§. CIII.

Spesso avviene però che la *stima* in cui alcuni uomini tengono le cose non è proporzionata all' utilità diretta risultante dal bisogno e dalla stima *comune* del maggior numero degli uomini: ma ora eccede, ora sta al dissotto. Testimonio ne siano i brillanti, ed il pane. Testimonj ancora certi oggetti apprezzati da certe nazioni, e tenuti a vile da certe altre. La storia delle scoperte dei paesi delle due Indie ce ne somministra parecchi esempj. Dal paragonare il quadro

della stima (la quale molte fiate è relativa al solo bello) col grado dell' utilità *comune o reale*, la quale segue la scala dei bisogni, nasce l'idea del valore di *affezione*, che si distingue dal valor reale. Questo si considera sempre proporzionato e connesso all' utilità *diretta*. Per *utilità diretta* io intendo l' influenza e l' azione di una cosa su la conservazione dell' uomo, in quanto o per se stessa, o per l' ajuto de' nostri simili produce direttamente l' effetto reale di procurare un bene o di allontanare un male.

§. CIV.

Malgrado però questa apparente anomalia che avviene nel sentimento del valore di affezione, non si può dire che in natura si verifichi una reale contraddizione. Allorchè diffatti si considera il bisogno, il quale interviene ed agisce, si vede che ogni cosa non esce dalla sua categorìa naturale. Ognuno venderà un brillante per non morir di fame o di sete. Ognuno in bisogno formerà senza avvedersene una specie di *tariffa* del valor delle cose, in cui esse saranno classificate giusta la reale importanza loro, cioè giusta i rapporti reali e naturali del ben' essere particolare risultante dalla tale o tal' altra singolar posizione.

§. CV.

La tariffa del valore, di cui parlo quì, in quanto è dedotta dalla verità, ossia dal grado di urgenza dei

bisogni degl' individui e delle società, costituisce la norma reale ed eterna alla quale riportar conviene ogni teorìa pubblica e privata del valor delle cose. Senza di lei manca il primo criterio a ragionare delle cose utili, nè si potrà mai, nell' immensa e variata combinazione ed alterazione degli interessi, procedere con verità e giustizia pubblica.

Quando io parlo del valor delle *cose*, io comprendo tanto quelle che sono prodotte dalla natura, quanto quelle che sortono dall' arte umana, sì operando sulle cose fisiche che prestando qualche opera, ajuto, soccorso o gratuito, o con ricambio. Così l' esecuzione dei doveri reciproci o naturali o convenzionali ha un valore, ed entra nelle cose che hanno valore. Tutti i diritti hanno un valore. Tutte le relazioni per conseguenza, che danno nascimento a queste cose, hanno pure un valore. Così i mestieri, gli impieghi, le cariche, la società stessa civile hanno un valore.

Nè ciò viene smentito ancorchè si faccia contrastare il valore reale con quello di *affezione*. Imperocchè in questo caso medesimo altro non si fa che paragonare due posizioni ipotetiche, o almeno una di queste posizioni ipotetiche si paragona con una reale. Così allorquando si verifica il valore di affezione, escludesi il più stringente *bisogno*, o almeno non si verifica ad un tal segno da rendere più importante la cosa di maggior utilità reale, o di escludere quel-

la di affezione, e così viceversa. Ciò che importa nella scienza della cosa pubblica si è che *il valore sia quanto più si può uguale per tutte le parti della medesima società*; il che importa la soddisfazione del maggior numero possibile degli individui che la compongono. Ecco un secondo criterio massimo per il diritto economico civico.

§. CVI.

Per quanto varia esser possa l'estimazione umana o per eccesso o per difetto, relativamente all'utilità diretta, sarà sempre vero che esisterà un *motivo* atto a far nascere l'eccesso ed il difetto di cui parliamo. Questo motivo comunemente sarà un qualche comodo o vantaggio annesso al possedimento di una data cosa: vantaggio derivante eziandio da considerazioni estrinseche all'utilità diretta, ma che a senso nostro conducono al godimento di lei. Tale è, per esempio, il risparmio di fatica nel produrre o trasportare colla nostra propria opera una cosa godevole; tale quello derivante dalla speranza di futuri vantaggi, e così del rimanente. Nel primo caso il lavoro altrui che ci risparmia la fatica, può entrare come elemento nello stimare l'utilità d'una cosa, non in quanto è lavoro altrui; ma bensì perchè forma il mezzo o di avere in qualche maniera, o con comodo nostro una data cosa godevole. Il risparmio di fatica è un'*utilità* reale. La

facoltà sola di avere una cosa utile è un *bene* perchè è un mezzo, senza del quale la cosa utile non si otterrebbe.

Nel secondo caso poi, cioè nella vista dei futuri vantaggi (che abbraccia ogni cosa anche morale, e che talvolta può far contrasto coll' utile fisico di qualsiasi natura) la vista dell' utilità, la quale giudicasi annessa allo stato futuro preveduto, spande anticipatamente su tutti i mezzi che vi conducono una maggiore o minore importanza a proporzione che il sentimento dell' utilità o dell' importanza finale, e dell' attitudine dei mezzi riesca maggiore o minore fino al segno che il desiderio o il timore del bene futuro che si spera, o del male che si teme, può far sacrificare una moltitudine di vantaggi reali presenti. In ciò l' estimazione può esser varia a proporzione non solamente della grandezza dell' utile ma del carattere morale e delle circostanze speciali degli uomini e della società. L' illusione istessa dell' errore può produrre un effetto eguale alla verità per la ragione che tanto la verità quanto l' errore, prima del disinganno o dell' evidenza, operano nell' interno dell' uomo colle medesime leggi. Non è mestiere di spingere quì le cose a considerazione più speciale, perchè nel progresso di questo scritto ragionar dovremo delle leggi e del potere dell' opinione morale. Basti ora di accennare in generale quelle primarie considerazioni, le quali sono

comuni agli impulsi dell' interesse economico, e d' ogni altra passione eccitata sì dalla verità delle cose, quanto dall' illusione dell' errore. Sarà per altro eternamente vero che la stima non va mai disgiunta dal sentimento o vero o falso dell' utilità, e che i gradi medesimi di questa stima derivano dalla medesima unica legge che eccita e dirige il sentimento dell' utilità.

§. CVII.

I due estremi della politica economìa sono la *produzione*, e la *consumazione*. Alla produzione appartiene ogni opera personale mediante la quale si riducono gli oggetti fisici naturali in istato di portare utilità, comodo, piacere ec.: l' opera dell' uomo allora si considera in relazione alla cosa, e come *con causa* del valor delle cose. La caccia, pesca, pastorizia, agricoltura, metallurgia, sono arti *primarie di produzione*. Le arti che riducono gli oggetti rozzi somministrati dalle arti primarie, in istato di produrre ogni sorta di soddisfazioni, sono *arti secondarie di produzione*. Le belle arti si possono ridurre a questa classe, perchè creano oggetti atti a recare il piacere del bello. Nelle une e nelle altre s'impiega l'*attività dell'uomo* a rendere gli oggetti capaci a soddisfare ai varj bisogni o fisici o morali degli uomini. L' esercizio di quest'attività riceve il nome d' *industria di produzione*. L'industria in generale si può definire. » L' esercizio

» dell'umana attività in quanto viene impiegata su le
» cose onde produrre qualche soddisfazione. «

§. CVIII.

Molte altre cose dire potrei intorno gli elementi primi di fatto della civica economìa: ma non dovendo io che ricordare le principali idee, che servir possono alla dottrina della pubblica amministrazione, dopo che gli allievi di questa scuola hanno già apprese le leggi di fatto della pubblica economìa, basti il fin quì detto.

Riandando le cose esposte voi trovate. 1.° Che la soddisfazione costituisce il *fine* generale dell'economia. 2.° Che tanto gli oggetti fisici o spontanei o preparati dall'uomo, quanto l'opera stessa personale di lui sono *mezzi* per ottenere il detto fine. 3.° Che il bisogno sì fisico che morale unito all'opinione della capacità soddisfacente di codesti mezzi formano il *principio attivo* di tutta l'economia.

Sezione II. Prima base di diritto.

§. CIX.

I rapporti delle cose e delle persone sono indivisibili nella politica economìa. Ma tutto questo è un affare *di fatto*. Noi parliamo della politica economìa, delle società agricole e commerciali; e noi ne parlia-

mo in relazione al *diritto amministrativo* tanto positivo, quanto naturale. Se importa alle nazioni di non sottostare ad un' arbitraria amministrazion pubblica; per ciò stesso importa loro di salire ad un primo principio di rigoroso e *necessario* diritto, dal quale si possano trarre norme rigorose di giustizia. Questo principio, per essere tale, deve riposare sulla *necessità stessa* della natura indipendente dal fatto dell' uomo. Se lo stato agricola e commerciale fosse uno stato di puro *arbitrio*, e dirò così facoltativo all'uomo, sarebbe mai possibile trovare un primo appoggio *di diritto necessario* a tutto il sistema economico-politico? Ora lo stato agricola e commerciale è forse di diritto necessario?

§. CX.

Quì taluno insorgere potrebbe nella maniera seguente. Chi ha detto al genere umano: coltivate campi, scavate miniere, fabbricate città, inventate telaj, coniate monete, imponete alla terra, ai mari, all'aria di contribuire alle vostre delizie, ed alle cupidigie vostre: piantate gli uomini su d'uno spazio di terra, legateli a quella per vincolarli poi colle catene, o di un tiranno interno, o di un prepotente conquistatore? Condensate le generazioni per trascinare il povero dietro al carro del ricco, incatenatelo coll'abitudine per trafiggerlo collo stimolo della vessazione: fatte sorgere

l'ingegno dal seno della miseria, eccitate la cupidigia col conflitto del paragone; in una parola create un uomo fattizio, per cancellare l'uomo della natura? Se fra le maniere diverse di sussistere del genere umano avvi la vita cacciatrice e pastorale; se il genere umano, prima di essere stato chiamato alla vita cittadinesca, ha potuto sussistere per secoli con que' modi di vivere; e come dunque potete voi autorizzare il genere di vita ch'io descrivo, e farne sorgente di un'intiero complicatissimo sistema di doveri e di diritti, sì pubblici che privati, ed oggetto massimo della politica degli stati?

§. CXI.

Ognuno s' avvede di leggieri quale opinione io m'abbia quì a fronte, ed ognuno comprende fino a qual punto di rigore io spinga quì i fondamenti della scienza da me trattata.

Semplice e diretta sarà la mia risposta. Prima di tutto però prego i miei lettori a separare la ragione degli stabilimenti agricoli e commerciali dall'abuso loro. Senza questa distinzione si dovrebbe proscrivere l'uso di mangiare e di generare, perchè esistono crapuloni e dissoluti.

Dopo ciò io chieggo a qualunque uomo di buon senso: ammettete voi che l'uomo abbia diritto a vivere? Mi concedete voi che abbia diritto a riprodursi?

Mi accordate voi che abbia l' obbligo di non portar lo sterminio contro i suoi simili? Ebbene se mi accordate tutto questo, il dovere d'introdurre e mantenere gli stabilimenti agricoli e commerciali è dimostrato in forza del principio dell'*incolpabile* ed imperiosa *necessità* della natura madre unica del rigoroso diritto.

§ CXII.

Egli è certo e notorio che un popolo nella vita cacciatrice non si può procacciare che una sussistenza infinitamente penosa e incerta, la quale molte fiate manca ai fanciulli, ai vecchj, e ad ogni altra persona inetta a far lunghe corse per coglier prede. Diffatti quando il cacciatore non trovi che quel tanto che basta ad isfamarlo, non può agli infermi e ai deboli recare giornaliero soccorso. Dall'altra parte poi questo genere di vita esige un grandissimo paese per una assai piccola popolazione.

La vita *pastorale* sebbene non sia cotanto aspra ed angustiante, tuttavia pone fra gli uomini un'enorme *disuguaglianza* di fatto ed una durissima dipendenza dai più ricchi pastori, ed esige anch'essa vasti territorj.

La propagazione della specie viene eseguita con quella fecondità che comporta la natura; e con tanto maggior effetto si compie, quanto più le sorgenti

della forza riprodutrice variano, e variar debbano in luoghi differenti. Ora per quell'armonica unità che regna nelle leggi fisiche dell'universo, queste varietà vanno e debbano andar di conserva colla fertilità del suolo sebbene incolto, e colla forza moltiplicante che incontrasi nelle altre produzioni locali, come effetti della medesima cagione predominante.

La nuova più numerosa generazione che sorge, ha diritto di esistere anch'essa al pari de'suoi padri. Ma essa produce di nuovo; e la popolazione si moltiplica in guisa, che il territorio non basta più nè alla caccia, nè alla pastura della greggia necessaria a far sussistere la popolazione.

Che dunque far si dovrà? O morire o distruggere i più deboli, o emigrare per gire a trovare nuove sedi capaci ad alimentare la popolazione cresciuta. Ma le altre nazioni che già le occupano hanno anch'esse un bisogno e diritto inviolabile alla propria sussistenza; e però hanno un legittimo ed inviolabile possesso sul territorio che le alimenta pari a quello che la nazione emigrante aveva sul suo. Esse dunque hanno diritto a respingere i nuovi ospiti. Ecco la guerra, ed una guerra la più micidiale, perchè non può essere finita che colla distruzione dell'una, o dell'altra nazione.

§. CXIII.

Quì facciamo pausa. La necessità *di fatto*, che spinge i detti popoli ad emigrare, per essere sover-

chiamente moltiplicati in un paese, dove il lor tenore di vita non somministra ad essi alimento bastevole, è bensì un bisogno attuale; ma non è una *vera e indeclinabile* necessità, perchè essa poteva essere *prevenuta* e tolta col cangiar modo di vivere, cioè col porsi a coltivar la terra, la quale ridotta a coltura è valevole ad alimentare una grande popolazione sopra uno spazio assaissimo minore. Io non son tenuto a confermare nè colla ragione nè co'fatti questa osservazione, nè le altre urgenze sopra mentovate, perchè le son cose notissime e certissime.

In vece mi si risponda: non è egli vero che il non portare lo spoglio e lo sterminio alle nazioni vicine [salvo il caso di una evidente e giustificata *necessità*], è una legge di jus necessario ed inviolabile della natura?

Dall'altra parte il conservare la propria vita, il dare e lasciar modo pur di sussistere alla prole da noi generata e che sorge in mezzo a noi, non è forse un *dovere* naturale ed inviolabile? Se dunque l'*agricoltura* nel crescere delle popolazioni è il mezzo *valevole* a fare l'uno e l'altro, e ad evitare le estremità micidiali di cui ragionammo, essa perciò diviene a tutto rigore un necessario *dovere* e diritto pubblico naturale.

La ragione inevitabile, per cui fu introdotta, rimane la medesima, anzi si accresce per *conservarla*,

perchè col mezzo dell'agricoltura la popolazione si aumenta fino all'equilibrio delle cose, fra le quali contar si deve l'industria, il commercio e una insensibile emigrazione.

§. CXIV.

La ragione adoperata fra due o più nazioni, vale molto più per gli individui che formano la stessa popolazione. Parlate voi della vita pastorale? È chiaro che tranne i capi, rimanendo nel seno della Tribù nomade, non resta agli altri che la morte, o la servitù personale. Peggio dicasi della vita cacciatrice, nella quale si fa perire di fame coloro che sono inetti alla caccia, allorchè il caso non presenta una preda abbondante.

Se dunque la vita cacciatrice e pastorale possono convenire ad uomini a' quali sovrabbonda il terreno, non lo possono più quando la popolazione cresce senza offendere i più essenziali diritti dell'umanità.

§. CXV.

Così la natura colla forza imperiosa del bisogno spinge gli uomini all'agricoltura, e li ferma alla terra. Legati alla terra ne sorge il più gagliardo cemento delle società, il più energico motore dell'incivilimento e il più potente moderatore di quelle perpetue guerre intestine, e di quelle sterminatrici inva-

sioni di popoli che aboliscono le città ed i regni, e risommergono le popolazioni in una vita turbolenta e feroce.

Le quali cose così essendo, risulta che la *vita agricola* dopo un certo periodo è di rigoroso diritto e dovere delle nazioni. Che i rapporti di questo diritto sono così inviolabili dalla pubblica autorità, e dal privato quanto sono inviolabili quelli dell'esistenza: che per conseguenza lo stabilimento e lo sviluppamento della proprietà agricola è sacro per i popoli, come è sacro il diritto stesso di esistere. Dunque il diritto del governo a pesare sulla proprietà agricola è sottoposto alla stessa massima che regola il diritto sulla vita, vale a dire, alla massima *della rigorosa necessità* sociale.

§. CXVI.

Conosco una generale dottrina, nella quale si afferma aver esistito ed esistere in diritto una comunione primitiva di beni. In essa confondendosi la *vacanza* primitiva colla *comunione* universale, ne seguono conseguenze contrarie al vero diritto naturale della privata stabile proprietà. Questa dottrina falsa ne'suoi supposti, assurda nelle sue combinazioni, tendente ad autorizzare ogni sorta di usurpazioni fra le genti ed i privati, merita d'essere eliminata dalle scuole, dai gabinetti, e dalle aule legislative. (*a*)

(*a*) Veggasi l'introduzione allo studio del diritto pubblico universale §. 308 al 318, 338 al 344. Parma stamperia imperiale 1805.

§. CXVII.

Posta la proprietà stabile per rigoroso diritto; e posta la impossibilità di fatto e di diritto, che tutti i membri d'una società siano possidenti senza violare la proprietà stessa, ne segue per eguale diritto rigoroso, che i non proprietarj sono autorizzati ad usare di altri mezzi di sussistenza compatibili colla proprietà altrui. Questo diritto per ragion naturale è pari a quello della stabile proprietà, perchè fondato sullo stesso bisogno di esistere, sulla stessa *suità* di opera personale che costituisce la esclusiva proprietà delle produzioni della mano dell'uomo.

La *proprietà* mobiliare è dunque inviolabile come la immobiliare. La *libertà* dunque di agire per trarre da ogni fonte diversa dalla terra propria i mezzi di sussistere, è inviolabile come inviolabile è la libertà di coltivar e raccogliere il raccolto del campo. L'*industria* dunque *mobiliare* non può soffrire vincoli che per il principio stesso per cui ne può soffrire l'industria immobiliare.

I *privilegi esclusivi* pertanto sono una formale violazione del diritto naturale economico. Essi equivalgono ad uno spoglio e ad una confisca per gli altri, a' quali si toglie un modo di guadagno e di sussistenza, alla quale avevano un diritto irrefragabile.

Non confondiamo i privilegi esclusivi delle arti dell'industria colle *patenti d'intenzione*. Esse sono un

premio temporaneo ad un'inventore particolare; ed un mezzo d'incoraggimento. Ma esse hanno certe discipline che non controvertono il principio che fu ora stabilito.

§. CXVIII.

Se il fine massimo di fatto e di ragione della coalizion sociale, si è per ogni individuo collegato quello di *trarre il maggiore soccorso dall' unione con quel solo sagrificio della proprietà e libertà individuale che vien reso necessario dal rispetto all' altrui diritto, e dal fine dell'unione*: egli è manifesto che il fine di ragione, ossia di diritto del sistema economico per ogni individuo, sarà *la facoltà libera di partecipare con equo ricambio delle cose godevoli somministrate dalla società, meno la quantità che vien sottratta dalla necessità di conservare la società medesima.*

Per correlazione quindi l'intento primo doveroso, e quindi la massima prima della amministrazion pubblica nel sistema economico, consisterà nel *procurare coll'impero della comune giustizia e libertà il possesso delle cose godevoli in una quantità proporzionata ai bisogni, ed ai piaceri della vita in guisa che tali cose godevoli vengano difuse per quanto si può* EQUABILMENTE *e* FACILMENTE *sul massimo numero degli individui sociali.*

Il termine PROCURARE importa *protezione e soccorso* della pubblica autorità, e non un'azione diretta

della medesima sulla produzione, ed il movimento economico. Se il legislatore non deve stabilire un giornale di funzioni per l'agricoltore, come lo stabilisce per un commesso d'ufficio; egli non deve, nè può stabilirlo nemmeno per qualunque artista, commerciante, ed operatore qualunque.

§. CXIX.

Il canone surriferito applicato ai diversi rami della ragion economica e politica di stato corrisponde alle regole stabilite dagli economisti dietro i rapporti della sola utilità. Così a modo di esempio parlando dell'economia civica furono proclamate le seguenti regole

1.° Rendere libero l'accesso ad ogni ramo d'industria, e levarne anzi gli ostacoli se ve ne fossero.

2.° Non togliere oggetto alcuno all'industria privata, se ciò non è richiesto da fini politici più importanti del fine di accumulare que'tali oggetti d'industria.

3.° Non occasionare o fomentare il disprezzo di veruna utile occupazione; ma procurarne invece, e mantenerne la stima naturale e ragionevole.

4.° Non impedire la libera concorrenza delle arti e mestieri; ma, poste in non cale le gelose querele dei pochi specolatori, proteggere la concorrenza suddetta.

Basti quì di aver accennato queste regole di diritto amministrativo, relative alla *produzione* economica, della quale fu parlato. Esse sono corollarj della re-

gola universale testè esposta. Più sotto ci caderà in acconcio di esporre le altre regole riguardanti le funzioni susseguenti della sociale economia.

SEZIONE III. Leggi fondamentali di fatto delle funzioni economiche.

§. CXX.

Alla *produzione* succede la *ricerca e l'acquisto*. L'una e l'altra cagionano il movimento economico della nazione. Questo movimento in fatto non è distinto dal movimento eccitato delle altre cagioni. Esso però ha le sue leggi speciali. Consideriamolo sotto amendue gli aspetti.

Se colleghiamo le parti del corpo sociale, noi avviciniamo e poniamo in uno scambievole commercio un numero più o meno grande di elementi similari, i quali agiscono e riagiscono gli uni sugli altri a norma della naturale costituzion loro eccitata e diretta dalle circostanze. E per parlare in una maniera meno astratta, noi congreghiamo e poniamo in un scambievole commercio un numero più o meno grande d'uomini forniti tutti di sensibilità, animati dell'amor proprio, e muniti d'una determinata misura di potere esecutivo. Da ciò deve necessariamente emergere una folla di rapporti attivi ed interessanti, i quali renderanno ne-

cessario un determinato ordine di provvidenze. Le leggi dell'amor proprio degli uomini rassomigliano a quelle della gravità. Dappertutto dove non l'arte sola, ma la natura le determina per una costante e primitiva spinta del suo grand'ordine, esse agiscono imperiosamente: *Naturam expellas furca tamen usquè recurret.*

È dunque mestieri d'investigare queste leggi assolutamente naturali, e dopo ciò giova riguardarle relativamente al soggetto, di cui trattiamo, onde determinare i fondamenti dell'*ordine economico* delle ricerche e delle acquisizioni.

§. CXXI.

Se contempliamo questi corpi morali che appellansi società; se da una parte consideriamo ch'essi sono composti da persone operanti in comune colla medesima privata intenzione di stare il meglio che possono, e se dall'altra consideriamo la disparità di forze e di mezzi estrinseci che v'ha fra queste persone, nel mentre che ognuna di loro tende ad allargare più che può la sfera delle proprie competenze, noi ci avvediamo tantosto, che per legge universale ed incessantemente attiva, le fortune, i poteri, le pretensioni e tutti i mezzi in somma di ben'essere in società, prodotti col concorso delle persone medesime, tendono naturalmente ad *equilibrarsi*. Scopriamo quindi l'esistenza

di un *principio* necessario ed infaticabile in natura, il quale nell'atto che tende ad *introdurre* o ad *aumentare* la *disuguaglianza* di fatto, tende pur nell'istesso tempo a *toglierla*, talchè nell'ordine di fatto della natura operante nel modo morale, avvi un'azione e reazione di equilibrio, la quale, quando non sia distornata dalla natural sua misura dei massimi e dei minimi, forma lo spirito vitale delle società.

§. CXXII.

Avviciniamoci di più al nostro soggetto e consideriamo questa legge generale nel suo aspetto economico.

Il principio dell'amore e del ben'essere, unica molla delle azioni umane operante con leggi costanti, invariabili e per l'arte politica indeclinabili assolutamente, comporta di sua natura di godere più che puossi col minimo possibile d'incomodo e di pena, e di seguire la direzione e l'energia dei motivi determinanti l'umana attività. Così, per un aspetto, la catena delle cagioni e degl'impulsi del movimento degli uomini in società si perde nell'oceano immenso dell'ordine di fatto dell'universo.

Se però noi limitiamo le nostre ricerche alle *cagioni* più vicine, le quali nel sistema economico sono valevoli a produrre il ben'essere progressivo degli uomini, noi ci avvediamo incontanente che ogni singolare individuo umano non può colle sole particolari

sue forze salire ad un certo punto di *comodità*, nè difendere generalmente e costantemente i suoi possessi, o aver ajuto ne' disastri senza il soccorso de' suoi simili, e però l'aumento dello stato economico d'ogni privato riguardar si deve come l'opera *cumulativa* dell'industria personale di ciaschedun particolare, e del concorso di tutta la società.

Tutto ciò per altro non si potrebbe legittimamente ottenere, se ogn'altro membro della stessa società, il quale è animato e spinto costantemente dal medesimo interesse, non trovasse il *suo conto* a compier l'opera di cui parliamo quì. Dato dunque il fatto dell'ingrandimento economico di uno o più uomini in società conciliabile colla giustizia comune, conviene necessariamente supporre l'esistenza d'un *legame interessante di vicendevoli soccorsi e lavori*, in forza del quale ognuno operando per se produca il vantaggio altrui.

§. CXXIII.

Ciò non è tutto. È legge di fatto che ogni grado di ben'essere ottenuto, ed ogni grado di potenza acquistata valevole a soddisfare a nuovi disegni, schiude negli uomini nuovi desiderj di conseguire un maggior bene, ma di conseguirlo sempre col minor incomodo e rischio possibile; e per conseguenza per quanto si può coll'opera *altrui* e col proprio riposo.

Ma tutti coloro, dai quali possiamo sperare o bramare quest'opera, non la presteranno certamente sè non con un *ricambio* di utilità, e colle medesime condizioni che noi bramiamo, per quanto le circostanze *necessarie* di fatto il permettono. Perlocchè non usando violenza, e rispettando le leggi della necessità, utilità ed uguaglianza, in questa specie di conflitto di bisogni e di voleri, coloro che più *desiderano*, e insieme più *sperano*, opereranno di più. Ma *desidera di più* chi da più vivo, o più urgente bisogno vien punto e predominato. Più *spera* poi chi più vede nel desiderio altrui accoppiato o all'impotenza relativa ad operare, o all'inerzia abituale, il modo di ottener guadagno.

La disparità di forze e d'ingegno naturale d'ogni uomo; la varietà della posizione fisica e politica d'ogni privato in società; il diverso stato economico d'ognuno, per cui nei meglio agiati decrescono i bisogni d'una più improba industria [e però a grado a grado l'inerzia naturale prende il dissopra, fino a che l'agiato e il ricco s'abbandonino ad uno stato di *godimento* abituale], presentano naturalmente e costantemente in ogni società moltiplici e sufficienti cagioni del complicato movimento degli affari economici, e di quel circolo perpetuo di vicissitudini, colle quali per grado e stati diversi la situazione di ognuno si varia e variar deve, e passare in seguito pei successivi gradi della povertà, agiatezza, ricchezza, e tornar addietro, e

promoversi così incessantemente il perfezionamento degli uomini, e la prosperità delle nazioni.

§. CXXIV.

Ecco in succinto la legge universale di *fatto* che anima e dirige tutti i rapporti scambievoli economici, risultanti tanto dal bisogno d'ognuno, quanto dalla disparità di beni, di forze, d'ingegno, di posizione, sì fra i membri di una società, che fra nazione e nazione, dedotta dalle leggi cognite ed irreformabili dell'amor proprio.

La tendenza generale all' equilibrio economico, mediante il moderato contrasto degli interessi e dei poteri, eccitato dagli stimoli, rattemperato dall' inerzia, variamente diretto dai mezzi di soddisfare ai bisogni; ecco i caratteri più generali delle leggi fondamentali di fatto delle funzioni economiche sociali. Il governo può bensì servirsi delle condizioni di queste leggi; ma non può contrariarle senza controvertere il suo vero intento, e incadaverire la nazione.

Sezione IV. *Basi relative di diritto amministrativo.*

§. CXXV.

L'amor proprio d'ognuno in società è un centro d'attrazione, il quale tende ad impossessarsi più che

possibil sia delle *cose* giudicate godevoli che stanno intorno a lui, e dei *soccorsi* d'ogni altro uomo: ma in ciascheduno altro particolare avviene pure lo stesso: e però avvicinati questi agenti, e posti in una scambievole comunicazione, ne nascono una azione e razione, ed una simultanea *concorrenza* sopra qualsiasi soggetto utile da loro non posseduto e bramato, ed un conflitto proporzionale alle loro forze; conflitto che forma la *vita* e l'*energia* della società, quando sia conforme alla norma della ben'intesa *equità e libertà*, e la debolezza e la rovina, quando sia contrario ad una tal norma.

Da questa legge fondamentale che si verifica in tutti i tempi, e in tutti i luoghi, e in variatissime maniere [per cui anche si è consacrato il dogma della soggezion civile], nasce primieramente un principio luminoso, anzi una legge d'ordine *pratico*, la quale serve di guida e di criterio nell'intralciato laberinto degli affari economici, e in ogni altro caso, in cui gli uomini operano in *comune* per una qualche cosa di scambievole utilità derivante dal loro consenso. Questo principio è il seguente » ogni effetto interessante » l'utilità comune di più individui, l'*immediata* pro- » duzione del quale dipende del concorso *simultaneo* » di questi medesimi individui, riuscirà ad un tempo » stesso il più *vantaggioso* possibile ad una società, » ed il più conforme all'*uguaglianza* scambievole dei

» privati e delle nazioni, quando venga prodotto
» con *pari intelligenza* e *libertà.* «

Ciò è evidente. Il principio concentrante dell'amore proprio d'ognuno operante con pari forze interne ed esterne su di una base *comune* per conflitto *uguale*, deve necessariamente produrre un effetto *medio*, il quale non favorisca alcuna delle parti più del dovere. Ora ripetendosi questa legge in ogni tempo ed in ogni luogo, ne deriverà come effetto necessario, che estenderassi la *giustizia* e l'*utilità* al *maggior numero* possibile di persone. Tutto l'ordine *morale* di ragione non prescrive forse questa parità d'intelligenza e di libertà nel commercio scambievole degli uomini affine di non servire nè per inganno, nè per violenza all'altro uomo; ma di convivere colle maniere della *padronanza* personale, la quale nel suo esercizio esige l'intelligenza e la libertà? In ciò l'ordine di ragione del mondo morale, rassomiglia in qualche guisa a quello del mondo fisico, in cui sembra che ogni effetto regolare risulti da una specie di transazione di più forze operanti su d'una base comune.

All'opposto, a proporzione che al principio *concentrante* o di un sol uomo, o di una parte e classe sola della società, si lascia o positivamente si attribuisce un'*attiva preponderanza* fattizia e costringente, ne deve nascere inevitabilmente una disuguaglianza ingiuriosa all'altra parte. Allora non esiste più la giu-

stizia *comune*, ma nello stesso tempo non più si verifica il ben'essere del maggior numero. Allora il principio fondamentale sì di fatto, che di ragione dell' ordine sociale è violato. Allora la società sente direzioni rovinose e scosse violente; e però per sostenere l'ingiustizia e l'ingiuria, convien ricorrere a nuove ingiustizie, ed a nuove ingiurie: in somma la violenza deve sostenere la violenza. Tutto questo resta dimostrato e per se si manifesta a qualsiasi osservatore. Ecco la prima e più possente cagione interna della debolezza e della ruina degli stati.

§. CXXVI.

È dunque *dovere*, e perciò *diritto* dell' autorità sociale in tutti quegli oggetti, nei quali un effetto utile deve *immediatamente* nascere dal simultaneo concorso di più individui uniti di *lasciare e protegere* la intiera *libertà*, e di procurare ad un tempo stesso in tutti la *parità d' intelligenza*, affine di rispettare la giustizia e fare che il maggior utile venga con equità distribuito sul maggior numero.

Nulla di più è permesso alla pubblica autorità senza guastare tutto, e senza essere *tirannica*. Fu già avvertito da un gran politico, che » dove una cosa senza la legge opera » bene non è necessaria la legge. » (a) Ma io dico di più che dove una cosa senza la legge opera bene, la legge

(a) Macchiavello. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio lib.* 1 *cap.* 3.

sarebbe *perniciosa* e *contro diritto*. Sarebbe *perniciosa*, non solamente perchè il sistema economico praticato dipende da una moltitudine, e complicazione di cagioni e di rapporti reali, cui è difficilissimo di ben disceverare; ma assai più, perchè molte parti di quel sistema *cangiano* così spesso nei loro rapporti reali e concreti, che quel soggetto il quale in fatto pratico produceva prima un effetto utile e giusto d'una maniera, non può più produrlo dappoi; e però volendo il governo intromettersi con viste *imperfette* e con comandi *durevoli*, non solo corre evidente pericolo di arrestar l'opera; ma quel che è peggio, urta e sconvolge l'ordine naturale e giusto delle cose e degli uomini, e [a guisa d'uno strettojo che arresta la circolazione] sacrifica la sorte di molte migliaja di persone, e forse quella della nazione intiera.

Sarebbe poi *contro diritto*, perchè la legge arrogandosi un impero non necessario, vesserebbe senza *titolo* la libertà dei cittadini, il che è vietato dai più solenni ed inviolabili principj della giustizia comune. Chi governa poi si aggraverebbe di cure spesso fastidiosissime ed intralciate, alle quali non potrebbe soddisfare che con detrimento di altre parti veramente necessarie dall'amministrazione pubblica, e sempre con eccessivo, non *necessario*, apparato di ufficj aggravante ingiustamente i popoli. Quanto meglio egli è per tutti approfittarsi della provvidenza dell'ordine naturale, il quale, se ben si comprende, si troverà aver ren-

duto *lieve* assai più di quello che credesi il peso delle pubbliche cure, e addolcito il *giogo* di chi ubbidisce.

§. CXXVII.

Questo canone importantissimo somministra nel diritto politico un *criterio* universale *pratico*, ed una cautela, per cui chiunque compone una legge dovrà prima di tutto interrogare se medesimo, e dire: il soggetto, sul quale io debbo statuire, è d'esso uno di quelli che vengono o venir debbono di lor natura immediatamente prodotti dal concorso simultaneo di due o più persone operanti per lo stesso intento, o nò? Se lo è, dunque lasciamo di statuire *direttamente* su di esso, ed usiamo invece della nostra autorità nel lasciare o proteggere la parità di libertà, e procuriamo la parità d'intelligenza. Non è forse di questa specie? Ebbene studiamoci di conoscerne tutti i rapporti, e ordiniamo le cose in modo che intervenga più che si può il concorso dell'interesse, il quale naturalmente interviene negli altri: in difetto provvegga la legge.

Ecco il capo d'opera dell'arte per ottenere efficacemente, spontaneamente, e senza migliaja di cautele e di forzati puntelli qualsiasi effetto politico, il quale riuscirà sempre più durevole, pieno e legittimo, quanto meno costerà di sforzo *diretto* alla pubblica autorità. Io prego i miei lettori a segnare, e ponde-

rar bene questa regola. Essi vi scorgeranno per entro molti effetti importantissimi per la cosa pubblica. Il primo sarà certamente quello della facilità *suprema* di regime che l'ordine equo della libertà porta seco in società, e che formar deve uno dei principali intenti dell'arte di governare. Ma questo intento, come vedesi, è strettamente annesso al collegamento dei particolari interessi gli uni dagli altri *attemperati*, gli uni dagli altri *appagati*; il che coincide col modello perfetto di società canonizzato dalla ragione, dal dovere, e dal diritto, raccomandato dall'utilità, e indotto dalla necessaria e irrefragabile legge generale dell'amor proprio umano, senza del qual modello non può esistere nè bene, nè giusto, nè prosperità, nè virtù, nè forza per qualsiasi società.

§. CXXVIII.

Nelle scienze economiche il principio testè allegato si estende a dirigere ogni maniera di arti e di commercio. Tutto esaminato, pare che lo spirito dei doveri e diritti pubblici circa le arti ed il commercio si possa ridurre alla seguente formola » l'autorità pub-
» blica non può nè deve estendere il suo impero
» dapertutto dove si estende il sistema delle azioni di
» commercio, e di arti degli uomini, e delle società;
» ma solamente laddove il diritto e il dovere importa-
» no di proteggere la scambievole uguaglianza di di-

» ritto, e laddove le *azioni divise* dei singolari indi-
» vidui non sono valevoli, o non sono autorizzate ad
» ottenere un dato effetto di comune necessità ed uti-
» lità; o quand'anche fosse fatibile di ottenerlo dai
» suddetti privati senza nuocere ai diritti del pubbli-
» co, tuttavia non sarebbe *giusto* esigerlo da uno
» più che da un altro particolare. «

Ponderate le parti di questa formola, e riportatela a tutto il regime pubblico di uno Sato; e voi scoprirete ch'essa racchiude il principio della rispettiva libertà e dipendenza, voi avete in lei il criterio generale per discernere in quali casi l'autorità pubblica si possa direttamente, e in quali indirettamente intromettere negli affari economici dei privati: il che disvela il fondamento della *libertà pubblica* economica ne'suoi rapporti al cittadino. Essa inoltre esprime in generale, in quali casi l'autorità sociale debba assumere intieramente in se *medesima* certe cure proprie del dominio eminente, di cui tutta la società presa collettivamente è investita; il che si riferisce alla ragione economica di Stato.

Riteniamo perpetuamente la massima, che chi vuol governar troppo governa male; e che nelle materie economiche il capo d'opera della legislazione e dell'amministrazione sta nel far sì che il governo abbia il minimo di affari, nell'atto che la società abbia il massimo di facende: e che queste facende non siano mai inceppate da vincolo veruno, allorchè seguono il corso naturale dei bisogni senza nuocere alla giustizia.

§. CXXIX.

Alla produzione, alle ricerche, agli acquisti succedono i possessi delle cose godevoli in società, e dal possesso ne deriva il godimento.

Quì si considerano i possessi delle cose, non tanto in relazione ai bisogni degli individui, quanto in relazione al fine dell'ordine economico civico, qual' è la *distribuzione equabilmente difusa delle cose godevoli sul maggior numero di cittadini.* A quest'equabile distribuzione non osta la disuguaglianza dei beni indotta dai titoli legittimi dell'acquisto delle cose; poichè tale disuguaglianza è appunto l' effetto dell' eguaglianza di diritto dei cittadini protetta dalle leggi, e dall'amministrazione; ma questa disuguaglianza ostare potrebbe e al buon diritto, e alla ragione economica, allorchè l'autorità pubblica con leggi mal avvedute, estendendo il titolo stesso dell' acquisto personale oltre i suoi confini naturali, introducesse o autorizzasse vincoli non giustificati nè dal diritto, nè dalla pubblica necessità. Sviluppiamo questo pensiero.

§. CXXX.

L'uguaglianza e la disuguaglianza dei beni può essere riguardata sotto due rapporti di proporzione. Il

primo è quello che essa contrae allorchè si considera la *quantità* dei beni rispettivamente ai bisogni d' ogni uomo, il secondo quando si contempla questa stessa quantità fra uomo e uomo, fra classe e classe, fra società e società, ossia fra Stato e Stato.

Poichè la macchina umana è finita, egli è manifesto che la forza dell'umana sensibilità, e la misura dei bisogni reali, e d'ogni altro piacere e dolore sono pur finite. Sarà dunque anche *finito* il termine di proporzione della quantità dei beni che debbono servire all'uomo; e quindi esisterà un termine fisso per stabilire l'uguaglianza, l'eccesso, o il difetto di beni. Perlocchè dalla mancanza assoluta, che si può rappresentare come zero fino all' indefinita opulenza, si può tessere una scala di gradazion proporzionale e paragonata, la quale nella scienza del *valore* delle cose e nel commercio umano forma un criterio importante. Nel comune linguaggio furono già distinti i più vistosi intervalli di questa gradazione. Chi manca assolutamente di tutto il necessario per la sussistenza, vien chiamato *mendico*; e la mendicità rappresenta il nulla. Chi manca di *parte* del necessario si nomina *bisognoso*. L'indigenza viene espressa col segno del meno; e questa è suscettibile di più minute gradazioni. Colui il quale non ha che il puro *necessario* per la sussistenza, vien chiamato *povero*. La povertà esprime l'uguaglianza, ossia il pareggiamento coi bisogni primi. Que-

gli poi che oltre il necessario possiede eziandio quanto fa d'uopo per godere gli agi della vita, dicesi *comodo* e agiato. L'agiatezza esprime un di più dei bisogni di necessità, e un'uguaglianza, coi bisogni meno pressanti: il ricco possiede anche il superfluo, e però la ricchezza si può esprimere col *più* assoluto. L'opulenza finalmente si può figurare indefinita, e i gradi di lei formano una scala, la quale incominciando dalla ricchezza può essere spinta ad arbitrio a qualunque misura. Questo però non ha luogo che in una considerazione puramente speculativa, la quale prescinde dalle leggi reali con cui le cose avvengono nel mondo.

§. CXXXI.

Tutti gli annoverati gradi, e le proporzioni ad essi adattate riguardano il primo aspetto sotto il quale si può considerare la quantità dei beni. E siccome il fondamento della proporzione vien formato dallo stato e dalla natura dei bisogni *personali*; e per istabilire la descritta scala di proporzione non occorre altra considerazione che quella dell'uomo *individuo* senza pensare ad altri uomini coesistenti, così il detto rapporto si può chiamare *personale* ed *assoluto*.

§. CXXXII.

Il secondo rapporto di proporzione è quello che vien costituito dal *paragone* della quantità rispettiva

dei beni posseduti da due o più uomini, classi e società come testè fu avvertito. Questo riceve propriamente il nome di *parità*, o *disparità* di beni, di agi, di ricchezza e di opulenza. È cosa troppo agevole il prevedere, che formata la scala delle proporzioni personali dei beni, e stabilite le classi corrispondenti dei possessori, sia che parlisi d'uomini particolari, sia che trattisi delle società, è agevole, dissi, il prevedere che si possono fissare tante proporzioni fra uomo e uomo, società e società, quanti hannovi dei detti gradi e stati assoluti e personali.

§. CXXXIII.

È legge indeclinabile di fatto del sistema fisico dell'universo, che l'ordine della sussistenza umana rende necessario quello del *lavoro* dalla parte degli uomini e delle società. La natura non somministra che prodotti *grezzi* e *dispersi* su la faccia della terra, i quali è indispensabile di raffazzonare, di cumulare e di conservare onde soddisfare alla sussistenza e ad altri bisogni della specie umana.

È ben vero che la *necessità* di queste cure non è *eguale* in tutti i luoghi e in tutti i tempi; ma in tutti i luoghi e in tutti i tempi rendesi più o meno necessario l'esercizio dell'umana attività rivolto a ricavare, moltiplicare, e ridurre le cose a beneficio dell'uomo, il che appellasi *industria*.

Ma per ciò stesso che quest' industria » è un » esercizio dell'*umana attività* in quanto viene impie- » gata su le cose onde produrre utilità, « ne verrà necessariamente ch'essa, e i frutti di lei riusciranno in primo luogo [dato pari tutto il rimanente] *proporzionali* alle facoltà sì fisiche che morali impiegate dall' operatore industrioso. Con maggior ingegno, con robustezza maggiore, con maggiori lumi costituenti un vero incremento di forze artificiali, con maggiori stromenti che formano un reale incremento di forze esecutrici, si potrà più ampiamente e con maggior effetto esercitare quest' effettività, e [dato il resto pari dal canto delle sorgenti naturali dei beni] si potrà produrre un numero maggiore di oggetti utili. Ma siccome dall' altra parte questa attività si esercita sopra gli oggetti fisici tali e quali vengono spontaneamente dalla terra prodotti, e l' arte non può sottomettere le forze della natura se non fino a quel segno, dentro cui la forza umana può predominare le cagioni fisiche; così ne verrà in secondo luogo che l' azione dell' industria umana sarà più o meno giovata, più o meno secondata, più o meno impedita a proporzione della costituzion naturale ed irreformabile delle cose nei diversi luoghi della terra, e nelle diverse contingenze del sistema fisico dell' universo, e però i risultati dovranno necessariamente variare, sebbene si supponga la parità dell' ingegno, delle forze e dell' opera dell' industrioso.

Finalmente, date pari forze ed ingegno, e pari facilità o difficoltà esterne dal canto della natura, i prodotti utili riusciranno più o meno copiosi, a misura della maggiore o minore assiduità nel lavoro dei diversi operatori.

La massa pertanto dei beni, e quindi la loro proporzion rispettiva, sarà un *risultato* derivante dall' azione o separata, o riunita delle *tre* cagioni ora mentovate. Esistono adunque *cagioni* reali e naturali della disuguaglianza nei mezzi della sussistenza fra gli uomini. Le due prime non dipendono dall'arte umana. Possono dunque i particolari e le società giungere ad essere *superiori* ad altri loro simili in ricchezza, senza leder punto *il diritto* dell'uguaglianza, e della libertà comune; nel mentre pure che essendo essi veri *padroni* dei prodotti delle proprie cure hanno diritto d'essere rispettati da qualsiasi altro uomo o società.

Sezione VI. Basi di diritto pubblico su i possessi.

§. CXXXIV.

Per la qual cosa riunendo quanto appartiene a dogmi di diritto concernenti i possessi delle cose godevoli nei rapporti fra uomo e uomo, società e società, risultanti da quello che si è esposto fino a quì, si può stabilire il seguente teorema.

» Qualunque *incremento* di beni derivanti dall' » industria personale di uno o più uomini e società

» senza usurpazione del vero diritto del terzo, non » ha altri limiti che quelli dell' industria, ed il pos- » sesso ne è sempre per legge di natura *inviolabile*, » qualunque possa essere la disparità che ne nasca » rispetto ad altri uomini o società. «

§. CXXXV.

Sviluppiamo di più la parte di diritto. Essa diviene importante per tutto il governo economico, civile, politico, e di Stato.

Postochè il possesso delle cose godevoli (altro non costando di positivo) è per diritto naturalmente libero, egli importa essenzialmente due facoltà: la prima è relativa a ciò che gli altri uomini far possono verso noi intorno al nostro possesso, e l'altra è relativa a tutto ciò che noi possiamo fare sulle cose medesime da noi possedute. Parlando della prima, tener si deve come già dimostrato, che ad ogni legittimo possessore compete il diritto, ossia la podestà irrefragabile ad esser *esente* per la parte di qualsiasi umano potere da qualunque vincolo ed ostacolo che non venga autorizzato dall' uguaglianza di diritto o da una assoluta necessità sociale di maggiore importanza. E quanto alla seconda, si ha pure a tener per certo che ad ogni possessor legittimo appartiene la podestà irrefragabile di far delle cose sue tutto quello che non nuoce all' eguaglianza scambievole di diritto degli altri cittadini. La prima inchiude il diritto di *escludere* e

di *interdire* ad altri l'esercizio di qualunque atto di dominio nelle cose nostre, e di *non soffrire* che alcuno contro nostra voglia si arroghi un tal potere, tranne al Sovrano giusta i rapporti della necessità pubblica. La seconda importa il diritto di passare a chi, e come, e quando a noi piace o tutta o parte delle facoltà della padronanza alienabile a noi competente. Queste sono facoltà connesse essenzialmente l'una all'altra.

§. CXXXVI.

Qualunque smembramento pertanto, qualunque servitù, carico, vincolo, il quale in grazia di altri uomini per una cagione avventizia assoggetti, aggravi o leghi i possessi nostri, vale a dire o diminuisca gli *oggetti* del nostro diritto, oppure tolga o limiti in qualunque guisa la facoltà di esercitarlo, non potrà legittimamente derivare, se non che da un *fatto positivo* autorizzato dall'ordine morale di ragione, e perciò conforme alla giustizia comune. Dunque in atto pratico non si *può presumere* senza speciale ragione alcun fatto contrario all'integrità, all'indipendenza o alla libertà dei possessi; ma ne deve formalmente constare. Per lo che in tutti gli affari pubblici e privati nei quali si abbia in mira uno stato avventizio di cose, dato il dubbio dell'esistenza del *fatto legittimo* valevole a limitare o nuocere all'estensione naturale

del nostro diritto, si deve per dovere di natura pronunciare *in favore* dell' *integrità* e della *libertà*. Questa regola, come ognun vede, concerne non solo la sostanza in grande di un fatto, ma eziandio ogni circostanza o amminicolo importante per il titolo della supposta diminuzione, vincolo o carico dei nostri possessi.

Questa regola è comune alla ragion civile, politica e di Stato.

§. CXXXVII.

Da questa regola discendono come corollarj molte regole di giurisprudenza civile e amministrativa; una di queste si è » che taluno in dubbio d' essere debi» tore o caricato d' un peso d' un vincolo reale, d' un' » imposta, deve essere assoluto. « Imperocchè milita per lui la *presunzione* naturale della esenzione e della libertà: presunzione che non può essere distrutta che da un fatto *contrario* comprovato. Allorchè pertanto si disputa fra privato e privato, e fra il privato e il fisco di qualsiasi titolo di credito o debito, il motivo di decidere è lo stesso. E siccome il privato non si presume debitore senza prova concludente, e in dubbio si pronuncia per l' asserito debitore e contro l'asserito creditore; così in dubbio convien pronunciare contro il fisco creditore e in favore del privato debitore. La stessa regola ha molto più luogo nelle cose penali.

Questa regola è appoggiata al principio che

» originariamente non si può presumere vincolo alcuno » sulla proprietà e su la libertà industriale del citta» dino, ma ciò risultar deve o da *legge espressa*, o » da formale *convenzione*. Per la qual cosa ogni » peso o vincolo comandato da tutt' altri che dal le» gislatore è uno spoglio criminoso. Quando venga » introdotto da qualunque funzionario pubblico è una » vera concussione, malgrado il pretesto di servire lo » Stato, e malgrado che il profitto venga versato a » prò dello Stato. « Le nostre costituzioni hanno garantito espressamente il cittadino su di questo punto, facendo giurare al Re di non imporre contribuzioni e tasse di sorta che in forza d'una legge formale.

§. CXXXVIII.

Ma di ciò si dirà più sotto. Tutto il fin quì detto sulla libera accumulazione dei beni, e sulla inviolabilità dei loro possessi serve alla prima parte della proposizione posta di sopra [§. CXXIX.] Resta a vedere come tutto questo conciliare si possa col fine massimo del diritto economico politico [CXVIII.], e colla legge imperiosa di fatto della prosperità pubblica [CXXI.], la violazione della quale porta la ruina delle famiglie e dello Stato [CXXV.]?

Io mi spiego: non è egli vero che la *disuguaglianza* delle proprietà è un effetto *inevitabile* dell' azione e dei progressi dell' industria umana, e delle cir-

costanze fisiche morali e politiche operanti sugli uomini e sulle società? Non è forse vero del pari che codesta disuguaglianza è sempre *legittima* ed inviolabile nel suo possessore, quando venga procurata senza offendere l'altrui diritto? Ciò posto in uno Stato in cui le generazioni si accrescono e succedono, in uno Stato in cui vengono assorbite fra i proprietarj le fonti originarie della sussistenza, in cui le tentazioni della cupidigia e della necessità si moltiplicano, nel mentre pure che *tutti* hanno diritto alla sussistenza, *come* mai la disuguaglianza di fortune può esser prodotta e mantenuta senza violare la legge della *equabile difusione* delle cose godevoli, a cui tender deve per diritto e per dovere sì civico che di Stato [CXVIII. CXXV.] un governo che ama provvedere il suddito, e di mantenere lo Stato potente?

La libertà anche legittima del commercio e delle arti non produce forse per se sola la *disuguaglianza* dei patrimonj, e quindi tutti gli effetti che da tale disuguaglianza derivano?

§. CXXXIX.

La risposta a questa ricerca è fatta quando il legislatore segue la natura delle cose. Ogni qual volta le basi fondamentali delle proprietà [particolarmente nelle *successioni ereditarie* che sono totalmente di pubblico diritto] vengono bene ordinate, non v'ha in-

conveniente alcuno che il progresso lecito delle fortune sia *indefinito* presso di un privato, e che la ricchezza sia il premio dell' industrioso e dell' economo che rispettano la comune giustizia.

Limitata è la vita dell' uomo: limitate sono le sue forze: costanti sono le leggi dell' interesse successivo che in generale anima gli uomini negli affari economici. Essendo limitata la vita, l'accumulamento ha un confine, e le sostanze dividonsi fra i successori, e vengono sempre dirette dalla pubblica autorità. Essendo limitate le forze, l' ingrandimento d' un patrimonio far non si può che col *concorso* dell' opera, e quindi coll'utilità di molti. Essendo indeclinabili le leggi dell' interesse successivo, e crescendo la facoltà a riposare e a godere, l' uomo che lavora per il fine di star meglio, passa gradatamente dallo stato di pena e di fatica, a quello di riposo e di godimento. Frattanto altri prendono il posto inferiore lasciato vacante dal primo che salì al grado maggiore della ricchezza; e il patrimonio del più ricco serve come *deposito di riserva* all'industria di molti altri, ai quali colla brama di godere ei dà modo di travagliare e di sussistere.

Meditate questo spediente naturale in tutte le sue parti, e voi troverete in esso il mezzo termine unico giusto e provvido onde sciogliere il proposto problema, e l'unica provvidenza colla qnale combinare il massimo dei beni col minimo dei mali.

Mediante una equa legislazione sulle successioni ereditarie, voi stabilite un ordine il quale in tutti i momenti della vita dello Stato non solamente è eseguibile senza scosse ed inconvenienti; ma eziandio efficace, e vantaggioso all' universale. Da una parte per esso non si viola il diritto di proprietà dell'attual possessore nè nel suo titolo, nè nel suo esercizio, nè nella legittima libertà del commercio; ma l' autorità pubblica esercita dopo morte un pubblico diritto proprio dell'intera società, la quale se lasciò al possessore stesso di disporre dopo morte fino ad un certo segno della propria sostanza, fu sempre in diritto di provveder direttamente, trattandosi d'un oggetto in cui non interveniva il conflitto attivo del terzo a moderare le voglie del possessore medesimo. Dall'altro canto il sistema equo delle successioni [che è certamente di assoluto diritto pubblico] toglie e previene in futuro l'*eccesso nocivo* della disparità delle fortune, e comunica alle proprietà il più conveniente corso, e la più legittima ed utile distribuzione.

Così col sistema delle successioni si ha uno spediente dall'un canto suggerito dai principj di pubblico naturale diritto sì per la massima, che per il modo di eseguirlo, e dall'altro canto altamente invocato dall' interesse civico, e da quello di Stato per la equabile diffusione delle cose godevoli, e per la libertà e la concordia dei cittadini, per l' influenza utile su i co-

stumi, sull' amor della patria, e su tutto ciò in una parola che concorre a formare la vera potenza d' uno stato.

§. CXL.

Questa, come ognun vede, è l' opera d' un buon codice civile. La sapienza dei nostri maggiori lo preparò, e in oggi per somma ventura lo abbiamo perfetto. Se, come ho detto più volte, l'unico fine d' un codice civile, si è di *pareggiare fra i privati le utilità mediante l'inviolato esercizio della comune giustizia e libertà*; se perciò stesso un tale codice si può considerare come il principio ed il complemento della civica economia ed ha la stessa intenzione [CXVIII.], qual cosa più perfetta desiderar si può del cod. civ. attuale? Dove le classi tutte dei cittadini sono rese uguali al cospetto delle leggi moderatrici delle fortune e del destino dei privati: dove infranti quegli odiosi vincoli, che rinserando le proprietà in poche mani portavano la dissoluzione degli interessi comuni, deturpavano e rendevano miserando il corpo sociale pei vizj dell'opulenza, pei delitti dell'indigenza, e per le sciagure delle private virtù, vien sostituito un sistema di equabile diffusione che moltiplica le famiglie, e premia solo l' industria e l'onorata economia; dove alle coscienze son ridonati i loro diritti, alle famiglie la loro dignità, alla cittadinanza naturale le loro prero-

gative; dove la pubblica autorità riceve sotto la sua protezione l'uomo che nasce per assicurarne lo stato ed i futuri possessi, l'uomo che si unisce ad una moglie per avvalorare il domestico regime, l'uomo che traffica per rendere autentico il passaggio delle obbligazioni e per ispirare la fiducia nel commercio; dove finalmente alla naturale libertà non vengono imposti altri sagrifici che quelli che sono necessarj affinchè l'uomo non serva mai all'uomo, ma solamente alla necessità della natura e al proprio meglio; dove, dico, concorrono tutte queste ed altre simili condizioni, ivi siamo costretti a confessare che si ravvisa il *modello* testè ricordato, cioè un sistema nel quale si effettua il pareggiamento delle utilità mediante l'inviolato esercizio della comune giustizia e libertà.

§. CXLI.

Così il codice civile forma, dirò così, il principio ed il complemento del sistema civico economico. E quì oso predire che meditando la forza dei principj, e sviluppandone i rapporti mediante moltiplici e svariate applicazioni, tempo verrà che tutta la ragion pubblica economica sarà ridotta a regole fisse come il diritto civile, e sarà riguardata come sacra al pari del civile diritto. O per dir meglio, il diritto civile e l'economico pubblico, verranno considerati come due rami della

stessa scienza, di modo che amendue saranno garantiti con quell'opinione religiosa che viene ispirata dal sentimento della giustizia naturale.

Per ora conviene osservare che il principio dominante dei possessi delle cose, si è la inviolabilità e la libertà, tanto nel loro godimento, quanto nel loro aumento, salve soltanto quelle *restrizioni* che la comunanza necessariamente importa, e che non derogano veramente alla giustizia ed alla più durevole utilità. [V. §. XV. XVI.]

Queste restrizioni, quanto alle proprietà stabili principalmente si riducono alle seguenti, cioè

1.° Alla *spropriazione in causa di pubblica utilità.* Su di questo punto nulla vi ha di più giusto, di più provvido il di più cautelato del decreto 11 luglio 1813 relativo all'art. 545 del cod. civ. Questo decreto contempera colla maggior provvidenza, e giustizia tuttociò che interessar può la pubblica amministrazione, con i riguardi dovuti alla proprietà, e alla garanzia giudiziaria del cittadino.

2.° Al *governo dei boschi.* Questo per molte maniere interessa assai la cosa pubblica, sì per il mantenimento dei terreni di montagna, e quindi dell' utile corso de'fiumi, sì per la consumazione dei cittadini, sì per costruzione di marina, e sì finalmente per altri oggetti a' quali non si potrebbe provvedere, lasciando le cose in piena balìa della privata volontà.

3.° Alle piantagioni di alberi, e alla costruzione di canali e di altre opere a servigio delle pubbliche strade per comodo dei passaggieri, e per aver alberi da costruzione e servire ad altri oggetti.

4.° Alla *derivazione e polizia delle acque private*, per procurare a molti l'irrigazione, per animare opificj, preservare le proprietà confinanti da inondazioni, le strade pubbliche da guasto ed incomodo. Questa parte ha ricevuto sotto le leggi attuali quella estensione che forma il complemento del governo delle acque, come si raccoglie dal complesso delle disposizioni vigenti.

5.° *Alla polizia sulla costruzione* delle case urbane, per procurare sicurezza contro le ruine e gli incendj, comodità e decoro alle contrade urbane.

6.° All'*asciugamento* e alla *bonificazione* dei terreni paludosi, per i moltiplici oggetti di agricoltura e di sanità; e quindi di popolazione, di commercio ec. ec.

7.° Alla cessione del terreno, ed alle servitù necessarie per lo *scavo delle miniere*, previa la debita indennizzazione al proprietario.

§. CXLII.

Queste sono le restrizioni che nel regno d'Italia soffre la stabile proprietà, e il pieno esercizio del dominio immobiliare in favore della cosa pubblica. La loro necessità è per se manifesta: e la loro enuncia-

zion sola forma l'elogio della provvidenza e della moderazion del legislatore. Se avesse fatto di meno non avrebbe provveduto abbastanza, e se avesse fatto di più avrebbe ecceduto i suoi poteri.

Per la qual cosa nulla dirò delle leggi prescriventi la coltivazione di ogni fondo, o i prodotti che i proprietarj debbono coltivare. La saviezza del governo ben'intese che un paese che molti secoli fa era perfettamente coltivato fino sulle alture dei monti [come nota il Guicciardini], non aveva bisogno d'una pedagogia agraria, operando ivi meglio l'interesse nazionale che il governo.

Nulla dirò pure dei vincoli, delle servitù, e delle prestazioni feudali d'ogni genere aggravanti le proprietà, e degradanti l'agricoltura; nulla delle altre restrizioni sulle mutazioni dei fondi caricati da perpetui livelli, decime, e molto più da fedecommessi e primogeniture contrarie ad ogni ragion civile, commerciale, morale, e di stato. (*a*) Basti quello che ho detto sul cod. civile per dimostrare che avendoci esso per una specie di postliminio richiamati all'eredità dei nostri maggiori malmenata dai secoli della barbarie, non ci lascia desiderare più nulla nè sulla santità dei possessi, nè sul libero e natural movimento delle stabili proprietà.

(*a*) E' notabile su di ciò quanto fu scritto nell'opera intitolata il *Caffè* composta in Milano fino dall'anno 1764.

Ma s'egli è vero che il sistema delle stabili proprietà è la prima ed essenzial base d'ogni ragion civile amministrativa e di stato, noi dobbiamo augurarci che la legislazione attuale sia eternamente mantenuta ed apprezzata; poste in non cale tutte le querele degli schiavi ciechi delle abitudini passate, i quali sdegnando perfino di gettar l'occhio su i beneficj del tempo osano proscriverli, perchè difformi dal loro rancidume.

FINE DEL TOMO

INDICE.

PRINCIPJ FONDAMENTALI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO.

Libro I. = *Dell'amministrazione pubblica dietro ciò che può essere. pag.* 1

Capo I. = *Caratteri distintivi* » ibid.

II. = *Podestà* . . . . » 8

III. = *Basi direttrici* . . » 15

IV. = *Distinzioni emergenti dalla natura delle funzioni della divisione dei poteri e dalla natura delle relazioni* » 20

Libro II. = *Dell' amministrazione pubblica dietro ciò che può constare* » 25

Capo I. = *Sistema probatorio e sue prime conseguenze pratiche* . . . » ibid.

II. = *Sue basi di ragione* » 27

III. = *Sue basi di autorità* » 41

Libro III. = *Dell'amministrazione pubblica come soggetto di queste instituzioni* . . . . » 61

Capo I. = *Prospetto di fatto del corpo politico* . » ibid.

II. = *Prospetto di ordine del corpo politico . pag.* 66
III. = *Prospetto delle materie d' insegnamento sul corpo politico . »* 82
SEZIONE I. = *Affari esteri . »* ibid.
II. = *Affari civili . »* 84
III. = *Affari civici . »* 91
IV. = *Affari di stato . »* 94
LIBRO IV. = *Nozioni fondamentali sulle principali materie proprie a queste instituzioni . . . »* 100
CAPO I. = *Civica economia . »* ibid.
SEZIONE I. = *Primi elementi di fatto di tutta la economia civica »* ibid.
II. = *Prima base di diritto . . . »* 109
III. = *Legge di fatto delle funzioni economiche . . . »* 119
IV. = *Basi relative di diritto amministrativo »* 124
V. = *Dei possessi e delle loro relazioni di fatto . . . »* 132
VI. = *Basi relative di diritto amministrativo »* 137


LUIGI LANDI
LEGATORE DI LIBRI
FIRENZE
Via del Campuccio 64





